



Podsumowanie kadencji 2018-2024 w Gminie Izabelin



Data raportu	30 kwietnia 2024 roku
Zespół audytorski	Wojciech Pawełczyk – Ekspert samorządowy Katarzyna Kowalczyk – Analityk finansowy
Zatwierdził	Piotr Folczak – Dyrektor ds. Audytu

Spis treści

I.	Wstęp	3
II.	Analiza sytuacji finansowej budżetu Gminy za lata 2018-2024	6
1.	Analiza struktury dochodów, w szczególności dochodów bieżących.....	8
	Analiza dochodów własnych	10
2.	Analiza wydatków bieżących	12
	Analiza wskaźnikowa finansów oświaty	13
3.	Analiza wydatków majątkowych	17
4.	Analiza poziomu i zmian wyniku budżetu, w tym nadwyżki operacyjnej	18
5.	Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia	22
III.	Analiza sposobu finansowania inwestycji w latach 2018-2024, wraz z oceną na tle podobnych jednostek (grupa porównawcza).....	23
IV.	Określenie możliwości finansowania inwestycji w latach 2025-2029.....	28
1.	Potencjalne źródła finansowania inwestycji w Gminie	28
	Dochody własne Gminy	28
	Kredyty bankowe.....	29
	Obligacje komunalne	29
	Obligacje przychodowe	30
	Pożyczki z WFOŚiGW i NFOŚiGW.....	31
	Wykorzystanie spółek komunalnych do finansowania inwestycji	31
	Partnerstwo Publiczno - Prywatne	33
2.	Obsługa długu w świetle przepisów ufp i innych ustaw.....	34
3.	Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) Gminy Izabelin z dnia 26.03.2024 r.....	35
4.	Weryfikacja wieloletniej prognozy finansowej Gminy Izabelin.....	36
5.	Wskaźnik obsługi długu po rewizji	38
6.	Finansowanie inwestycji Gminy	40
7.	Maksymalna zdolność finansowania inwestycji finansowaniem dłużnym	41
V.	Podsumowanie	45
VI.	Spis wykresów	46
VII.	Spis tabel	46

I. Wstęp

Kadencja samorządu Gminy Izabelin (2018–2024) była okresem wyjątkowych wyzwań i zarazem intensywnego rozwoju. Przebiegła ona w cieniu globalnych zdarzeń, które wyznaczyły nowe kierunki działania i wymusiły adaptację do zmieniającej się rzeczywistości. Trudności te, choć niezwykle złożone, przyczyniły się do zdefiniowania tej kadencji jako okresu szczególnego i odróżniającego się od poprzednich. Wyzwania te były bardzo zróżnicowane, między innymi:

Zmiany w PIT i Polski Ład w podatkach: Reformy podatkowe wprowadzone przez rząd centralny, w tym zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz wprowadzenie Polskiego Ładu, wywarły istotny wpływ na dochody gminne, wymagając znaczących modyfikacji w planowaniu budżetowym.

Pandemia COVID-19: Kryzys zdrowotny, wywołany pandemią koronawirusa, nałożył na gminę konieczność przekształcenia wielu obszarów funkcjonowania – od edukacji po usługi społeczne, stawiając przed nią wyzwania zarówno operacyjne, jak i finansowe.

Agresja Rosji na Ukrainę: Przyjęcie i integracja uchodźców z Ukrainy, spowodowane sytuacją konfliktową w tym kraju, wymagało od gminy organizacji pomocy oraz włączenia nowych mieszkańców w struktury społeczno-gospodarcze.

Kryzys węglowy i energetyczny: Ograniczona dostępność surowców energetycznych i rosnące koszty energii skierowały gminy na poszukiwanie alternatywnych źródeł energii oraz inwestycje w zrównoważone rozwiązania.

Inflacja: Wysoka inflacja wpłynęła na wzrost kosztów życia ludności, ale też koszty działalności gminy, wywierając presję na konieczność przeprowadzenia rewizji wydatków i poszukiwania oszczędności.

Podwyżki płac i wzrosty cen: Te dwa powiązane ze sobą czynniki oddziaływały na budżet gminy zarówno od strony wydatków, jak i oczekiwań społecznych, wymagając skrupulatnego zarządzania finansami publicznymi.

Mimo wszystkich tych przeciwności, Gmina Izabelin nie tylko sprostała wyzwaniom, ale także potrafiła wykorzystać ten czas do umocnienia swojej pozycji. Z rozwagą gospodarując środkami publicznymi i skutecznie adaptując się do zmieniających warunków, Jednostka jest przykładem, że nawet w obliczu globalnych wyzwań, solidna polityka finansowa i odpowiednie zarządzanie pozwalają nie tylko przetrwać, ale i rozwijać Gminę.

Jednocześnie Gmina Izabelin staje przed wyzwaniami takimi jak starzejąca się społeczność. Analiza wykazała, że potrzebne będą dalsze działania prorodzinne (np. atrakcyjna oferta publicznej i dostępnej opieki nad najmniejszymi dziećmi – kluby dziecięce, żłobki) i w kierunku wsparcia osób starszych (np. opieka zdrowotna). Z podobnymi problemami musi się zmierzyć większość gmin wiejskich w Polsce. Gmina Izabelin ma to szczęście, że jej wyróżniający się poziom dochodów własnych umożliwia ponadprzeciętne inwestycje rozwojowe i ich późniejsze utrzymanie.

Niniejszy raport przedstawia analizę sytuacji budżetowej Gminy Izabelin w kadencji 2018-2024, w szczególności w zakresie zarządzania JST i możliwości finansowych.

W ramach prac przeprowadzone zostały następujące analizy:

- a. Analiza sytuacji finansowej budżetu Gminy Izabelin, w tym:
 - Analiza poziomu i zmian dochodów bieżących, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów własnych,
 - Analiza poziomu i zmian wydatków bieżących,
 - Analiza poziomu i zmian nadwyżki operacyjnej,
 - Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia.
- b. Analiza sposobu finansowania inwestycji:
 - Efektywność wykorzystania środków bezzwrotnych, w tym UE,
 - Wykorzystanie finansowania dłużnego,
 - Wykorzystanie źródeł własnych.
- c. Określenie możliwości finansowania inwestycji w Gminie w kolejnej kadencji, uwzględniając możliwości w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych.

W ramach prac wybrana została grupa porównawcza złożona z samorządów o charakterystyce zbliżonej do Gminy Izabelin. Na wybór miały wpływ następujące aspekty:

- Typ gminy (najkorzystniej gmina wiejska)
- Położenie (najkorzystniej umożliwiające dostęp do rynku pracy w większym ośrodku)
- Liczba ludności (+/- 20%),
- Poziom dochodów bieżących 2023 po pomniejszeniu o środki celowe (+/- 10%),

Do gmin wybranych w oparciu o warunki jw. dołączona została gmina miejska Podkowa Leśna, która, mimo odbiegającego poziomu budżetu i typu JST, bywa porównywana do Gminy Izabelin.

Do grupy porównawczej wybrano zatem następujące samorządy (kolejność alfabetyczna):

- LESZNO gm. wiejska, pow. warszawski zachodni, woj. mazowieckie,
- POCZESNA gm. wiejska, pow. częstochowski, woj. śląskie,
- PODKOWA LEŚNA gm. miejska, pow. grodziski, woj. mazowieckie,
- SŁUPNO gm. wiejska, pow. płocki, woj. mazowieckie,
- ŻABIA WOLA gm. wiejska, pow. grodziski, woj. mazowieckie.

II. Analiza sytuacji finansowej budżetu Gminy za lata 2018-2024

Analiza sytuacji finansowej w latach 2018-2023 oraz planu na 2024 rok (plan aktualny na moment sporządzenia dokumentu tj. marzec 2024 r.) ma na celu:

- prześledzenie zmian głównych pozycji w budżecie i wychwycenie tworzących się trendów,
- analizę pozycji dochodowych i wydatkowych budżetów z lat 2018-2024 oraz zbadanie zdolności do obsługi zadłużenia wypracowanej przez Gminę w tym okresie,
- ocenę działań oraz bezpieczeństwa Gminy w sferze finansów w latach 2018-2024.

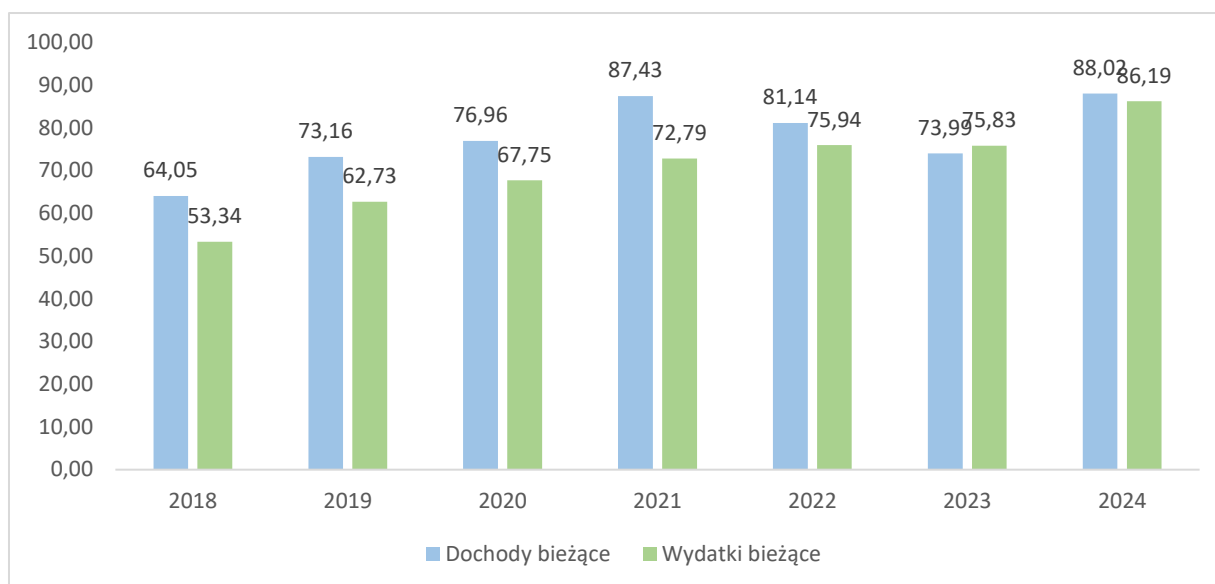
Tabela 1. Wybrane dane budżetu Gminy Izabelin [w mln zł]

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 - plan
Dochody ogółem, w tym:	68,89	73,68	79,80	91,19	82,68	85,96	116,43
• dochody bieżące	64,05	73,16	76,96	87,43	81,14	73,99	88,02
• dochody majątkowe	4,85	0,52	2,83	3,76	1,54	11,98	28,41
Wydatki ogółem, w tym:	70,90	71,03	74,95	89,80	96,92	113,72	128,51
• wydatki bieżące, w tym:	53,34	62,73	67,75	72,79	75,94	75,83	86,19
- wydatki na wynagrodzenia i składki	23,26	23,86	23,28	26,80	29,96	33,26	39,16
- odsetki	0,29	0,35	0,22	0,12	0,81	3,04	3,50
• wydatki majątkowe	17,56	8,30	7,20	17,01	20,99	37,89	42,32
Nadwyżka bieżąca	10,71	10,43	9,21	14,64	5,21	-1,84	1,83
Przychody zwrotne	4,92	0,00	0,00	10,00	18,50	12,75	11,50
Rozchody	1,97	2,22	4,73	0,00	2,13	3,10	3,64
Kwota długu	13,41	11,19	6,46	16,46	32,83	42,48	50,34

źródło: opracowanie własne

Wykres 1. Dochody i wydatki bieżące [w mln zł]

Podsumowanie kadencji 2018-2024 w Gminie Izabelin



źródło: opracowanie własne

Wykres prezentuje porównanie dochodów bieżących i wydatków bieżących Gminy Izabelin w latach 2018-2024. W roku 2018 dochody bieżące wyniosły 64,05 mln zł, podczas gdy wydatki bieżące były na poziomie 53,34 mln zł. W kolejnych latach obserwujemy tendencję wzrostową dochodów bieżących, osiągając najwyższy wynik z analizowanych lat w 2021 roku na poziomie 87,43 mln zł. Po tym roku, dochody bieżące zaczęły maleć, osiągając w 2023 roku wartość 73,99 mln zł.

Wydatki bieżące także rosły od 2018 roku, lecz nieco wolniej niż dochody bieżące. W 2018 roku wyniosły one 53,34 mln zł i rosły do poziomu 79,54 mln zł w 2022 roku. W 2023 roku nastąpił ich spadek do wartości 75,83 mln zł, a w planie na rok 2024 mają osiągnąć poziom 86,19 mln zł.

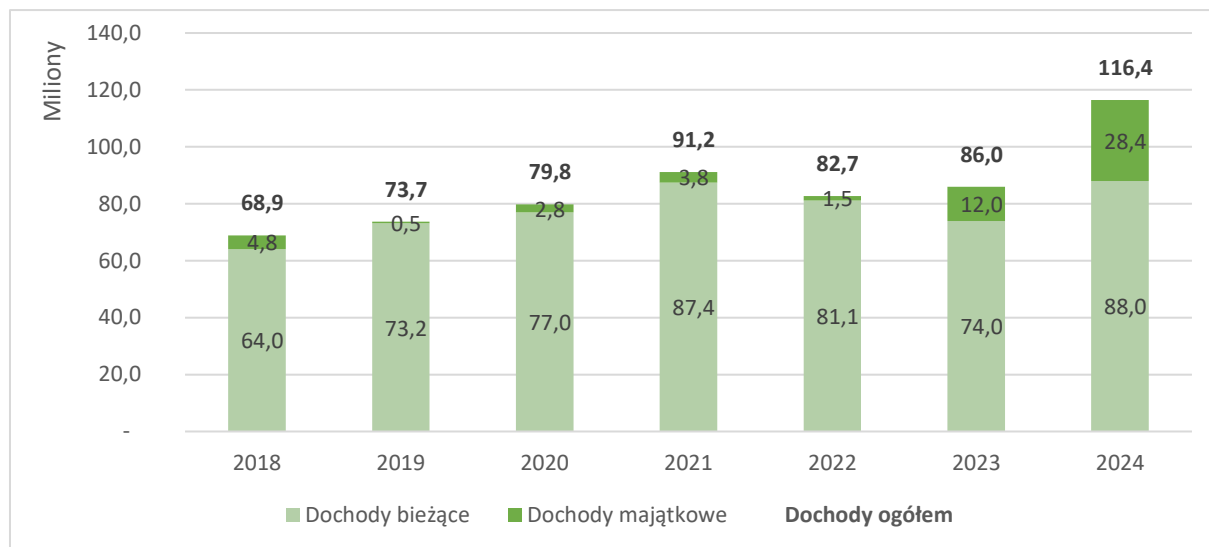
W powyższej tabeli można zauważyć, że nadwyżka bieżąca (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) była dodatnia w latach 2018-2021, osiągając najwyższą wartość w 2021 roku (14,64 mln zł). W roku 2023 po raz pierwszy pojawił się deficyt (-1,84 mln zł), natomiast plan na rok 2024 przewiduje powrót do dodatniej nadwyżki na poziomie 1,83 mln zł.

Kwota długu Gminy wzrosła od 13,41 mln zł w 2018 roku do prognozowanych 50,34 mln zł na rok 2024, co wskazuje na wzrost zobowiązań finansowych Gminy w badanym okresie. Przychody zwrotne (przychody z tytułu spłat pożyczek i kredytów udzielonych przez Gminę) oraz rozchody (wydatki na spłatę pożyczek i kredytów zaciągniętych przez Gminę) także wzrosły na koniec 2023 roku, w porównaniu do 2018.

1. Analiza struktury dochodów, w szczególności dochodów bieżących

Poniższy wykres przedstawia dochody ogółem Gminy w badanym okresie w podziale na dochody bieżące i majątkowe.

Wykres 2. Dochody bieżące i majątkowe [mln zł]



źródło: opracowanie własne

Dochody ogółem w latach 2018 – 2023 Gmina wykonywała na poziomie 68,9 – 91,2 mln zł, przy czym dochody bieżące odpowiadały za średnio 92% wielkości budżetu. Dochody bieżące cechuje większa powtarzalność niż dochody majątkowe, które mają zazwyczaj charakter incydentalny. W 2024 roku Gmina planuje osiągnąć dochody w łącznej wysokości 116,4 mln zł, z czego 76% z dochodów bieżących, a 24% to dochody majątkowe. Dochody ogółem znacząco wzrosły porównując rok 2018 z 2023, bo aż o ok. 17 mln zł, czyli o 25%. Stanowi to bardzo dobry wynik.

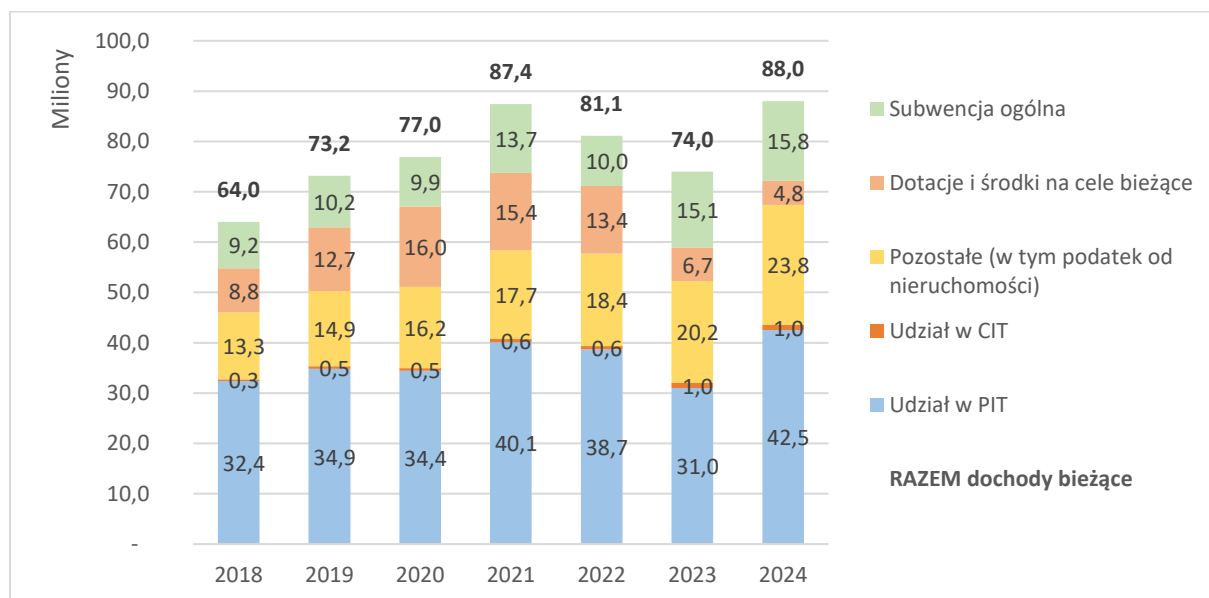
Dochody majątkowe to przede wszystkim dotacje inwestycyjne i sprzedaż majątku. W analizowanych latach stanowią relatywnie niewielką wartość w odniesieniu do dochodów bieżących. Ich wartość każdego roku mieści się w granicach 0,5 - 12,0 mln zł (średnio 8% budżetu). Plan dochodów majątkowych na 2024 rok to aż 28,4 mln zł, z czego 3,3 mln zł stanowi planowana sprzedaż majątku.

Dochody bieżące w latach 2018 – 2023 w Gminie Izabelin mieściły się w granicach od 64,0 o 87,4 mln zł. Od 2018 roku do 2021 roku wartości sukcesywnie rosły. W 2021 roku Gmina doświadczyła największego wzrostu dochodów bieżących, który był efektem otrzymania subwencji oraz rekordowego udziału w PIT (40 mln zł, aż 6 mln zł więcej w porównaniu do roku 2020). Dochody bieżące w 2022 roku spadły o ok. 6 mln zł, ze względu na mniejszy udział wpływów z PIT (o 1,4 mln zł) oraz subwencji. W roku 2023 widać tąpnięcie wpływów z PIT (spadek o 7,7 mln zł r/r) spowodowany

efektami reform podatkowych Polskiego Ładu. Rok 2024 został zaplanowany na podstawie wcześniej osiągniętych wyników, według nowej metodologii Ministerstwa Finansów.

Poniższy wykres przedstawia strukturę dochodów bieżących Gminy, które stanowią jeden z głównych elementów wpływających na ocenę kondycji finansowej JST oraz zdolności do obsługi długu.

Wykres 3. Struktura dochodów bieżących [w mln zł]



źródło: opracowanie własne

Porównując rok 2018 do 2023 możemy zauważyć wzrost w większości głównych kategorii dochodów bieżących, z wyjątkiem dotacji bieżących i udziałach w podatku PIT. Plan na 2024 rok zakłada zwiększenie udziału w PIT, CIT oraz subwencji ogólnej w stosunku do wykonania za 2023 rok.

Kategorią osiągającą największe wartości we wszystkich latach jest „Udział w PIT”, jest to średnio 47% dochodów bieżących, a najmniejszy udział ma kategoria „Udział w CIT”, jest to średnio 0,8%. Największy wzrost w kategorii „Dotacje i środki na cele bieżące” możemy zauważyć w 2020 roku, gdzie wartość, porównując do 2018 roku wzrosła prawie dwukrotnie (z 8,8 mln zł do 16 mln zł).

Tabela 2. Dynamika wzrostu dochodów bieżących w latach 2019 - 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 - plan
Dochody bieżące [w mln zł]	64,0	73,2	77,0	87,4	81,1	74,0	88,0
Dynamika rok do roku		14%	5%	14%	-7%	-9%	19%

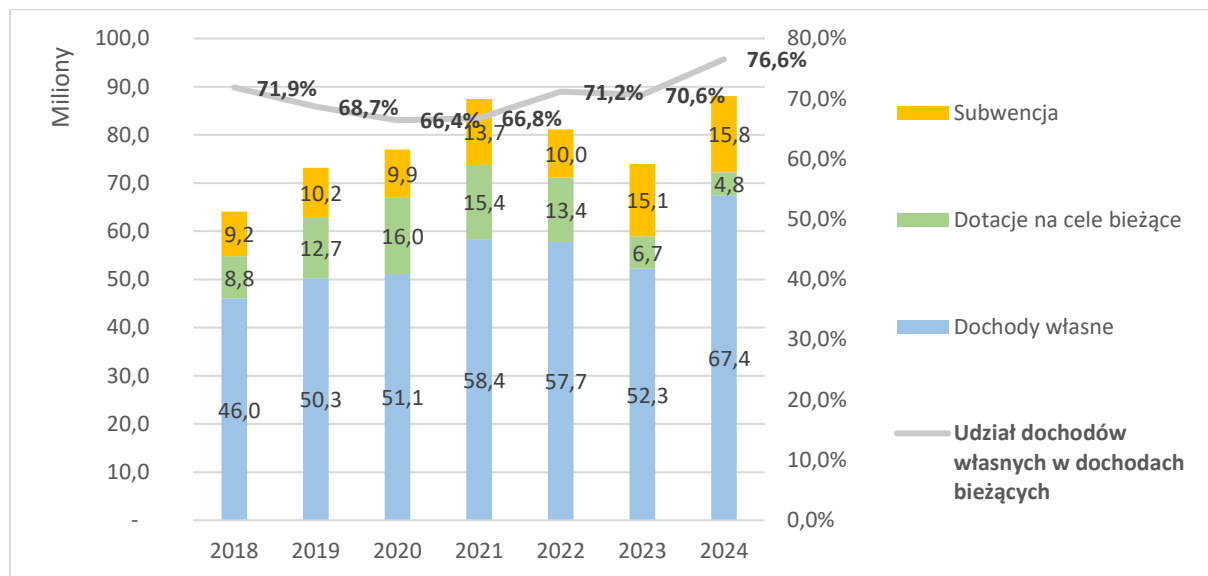
źródło: opracowanie własne

Dynamika wzrostu w 2022 roku jest ujemna jednakże jest to spowodowane ponadprzeciętnymi dochodami bieżącymi w 2021 roku o których wspomniano wcześniej, wynik w 2023 roku jest spowodowany spadkiem dochodów bieżących (zwłaszcza PIT) oraz inflacją.

Analiza dochodów własnych

Kolejny wykres prezentuje udział dochodów własnych w dochodach bieżących Gminy Izabelin, na których kształtowanie Jednostka ma bezpośredni wpływ. Wskaźnik rozumiany jest jako stosunek dochodów własnych Gminy do dochodów bieżących. Przez dochody własne rozumie się wszystkie dochody bieżące Gminy pomniejszone o subwencje i dotacje.

Wykres 4. Struktura dochodów bieżących Gminy Izabelin oraz udział dochodów własnych w dochodach bieżących [mln zł i proc.]

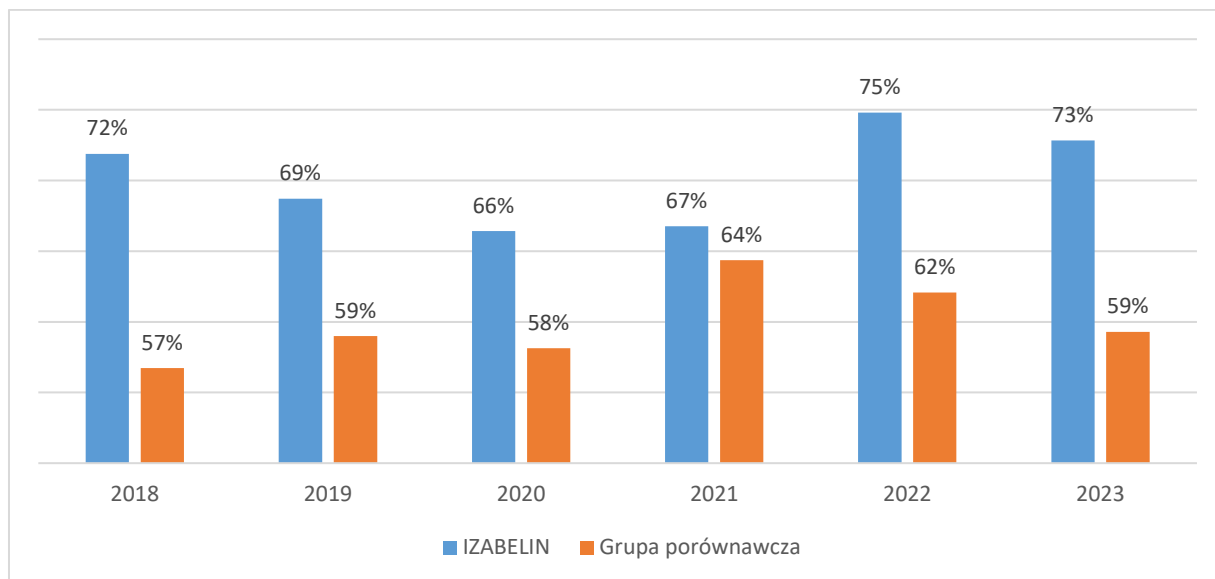


Źródło: opracowanie własne

Nominalnie suma dochodów własnych w latach 2018 - 2023 zawiera się w granicach 46,0 – 58,4 mln zł. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów bieżących Gminy Izabelin oscylował między 66,4% a 71,9%, co jest bardzo dobrym wynikiem, charakterystycznym dla gmin silnych finansowo. Prognoza na rok 2024 przedstawia dalszy wzrost tego wskaźnika, szacując go na 76,6%. Jest to bardzo pozytywne zjawisko, dlatego że wysoki udział dochodów własnych w dochodach bieżących świadczy o tym, że Gmina Izabelin posiada zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji co do lokowania środków w obszarach wydatkowych wybranych przez samorząd, w szczególności wydatków majątkowych. Jednocześnie jednostka jest w mniejszym stopniu zależna od środków takich jak np. dotacje, co do których nie może decydować o celowości ich wydatkowania.

Poniższy wykres przedstawia udział dochodów własnych w dochodach bieżących na tle grupy porównawczej.

Wykres 5. Udział dochodów własnych w dochodach bieżących w analizowanych latach na tle grupy porównawczej



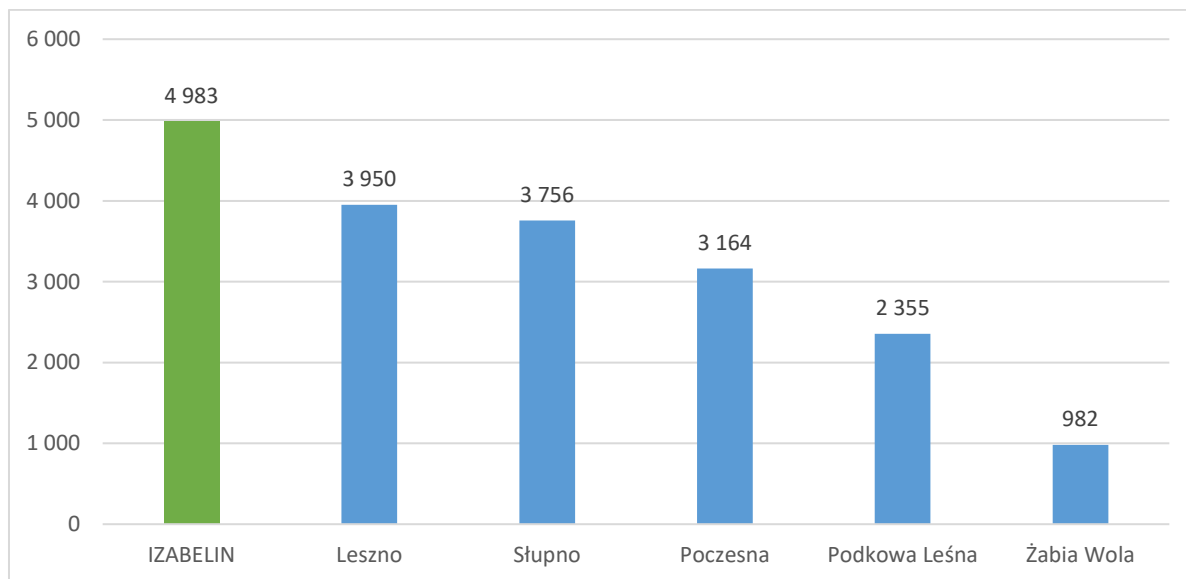
źródło: opracowanie własne

Można zauważyć, że Gmina Izabelin konsekwentnie utrzymuje wyższy poziom dochodów własnych w stosunku do dochodów bieżących niż średnia grupy porównawczej. Począwszy od 2018 roku z udziałem wskaźnika 69% w stosunku do 57% dla grupy porównawczej, widać, że Gmina Izabelin konsekwentnie wypada lepiej w każdym następnym roku. W roku 2023 udział dochodów własnych dla Izabelina wynosi 73%, utrzymując przewagę nad grupą porównawczą, która ma udział na poziomie 59%.

To wskazuje na silne i efektywne zarządzanie finansami przez Gminę Izabelin, gdzie wysoki poziom dochodów własnych zapewnia solidną podstawę do samodzielności w realizacji lokalnych projektów i usług.

W ramach oceny potencjału finansowego Gminy Izabelin, przeprowadzono porównanie średnich dochodów własnych na mieszkańca w okresie od 2018 do 2023 roku, co prezentuje poniższy wykres.

Wykres 6. Średnia wartość dochodów własnych na mieszkańca w latach 2018–2023 w grupie porównawczej [zł]



Źródło: opracowanie własne

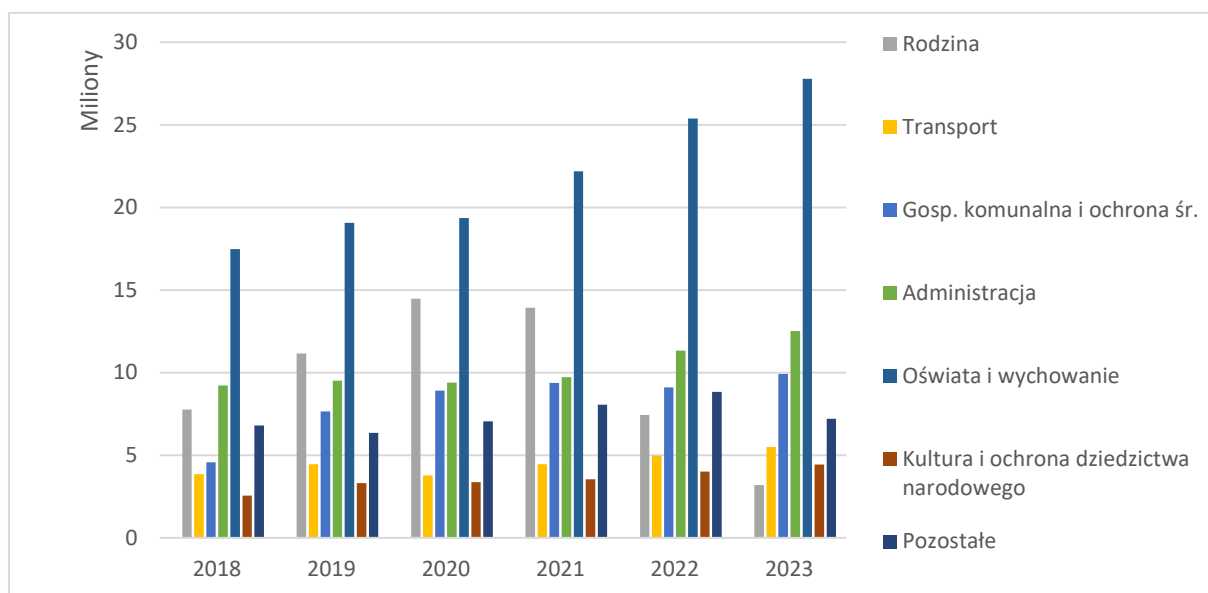
Gmina Izabelin odznacza się najwyższą średnią wartością dochodów własnych na mieszkańca¹, prezentując wynik 4 983 zł, co wskazuje na ponadprzeciętne dochody mieszkańców, a w konsekwencji płaconych przez nich podatków. Ta kwota plasuje Gminę Izabelin na czele w grupie porównawczej. Gmina Poczesna, która plasuje się na trzecim miejscu na wykresie, to tak jak w przypadku omawianej gminy jednostka leżąca w bliskim sąsiedztwie z dużym miastem, a różnica między nimi wynosi aż ponad 1000 zł. Warto również zaznaczyć, że Izabelin wyprzedza Gminę Podkowa Leśna o imponujące 2 000 zł. Obydwie te gminy znajdują się w bliskim sąsiedztwie Warszawy oraz mają zbliżoną powierzchnię, jeśli odejmiemy obszar Kampinoskiego Parku Narodowego wliczony w granice Izabelina.

2. Analiza wydatków bieżących

Poniższy wykres przedstawia wydatki bieżące na przestrzeni lat 2018 – 2023.

¹ Liczba mieszkańców wg GUS.

Wykres 7. Struktura wydatków bieżących 2023 r. [w mln zł]



źródło: opracowanie własne

W każdym z analizowanych lat największą część budżetu Gminy po stronie wydatków stanowiła oświata i wychowanie. W latach 2018-2023 wydatki na oświatę i wychowanie ujęte w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wzrastają z poziomu 17,5 mln zł do 27,8 mln zł, czyli aż o 37%. Drugim największym wydatkiem bieżącym w Gminie, były w analizowanych latach wydatki związane z działem „Administracja”, ich systematyczny wzrost wynika z podniesienia płac minimalnych. W 2022 roku znacząco spadły wydatki w dziale „rodzina”, ponieważ realizacja wypłat „500+” w całości została przekazana do ZUS.

W związku z tym, że największy udział i dynamika wzrostu cechowały wydatki w dziale Oświata i wychowanie, przeprowadzona została analiza wskaźnikowa tej grupy wydatków na tle grupy porównawczej.

Analiza wskaźnikowa finansów oświaty

W celu ukazania sytuacji finansowej oświaty Gminy Izabelin w kontekście budżetu, przeprowadzono analizę wykonanych wydatków na oświatę na przestrzeni lat 2018-2023. Aby poszerzyć kontekst dokonano także porównania wydatków oświatowych gminy do wybranej grupy gmin o podobnym profilu. Taka analiza może być jedynie przyczynkiem do dyskusji i przeprowadzenia pogłębionych analiz.

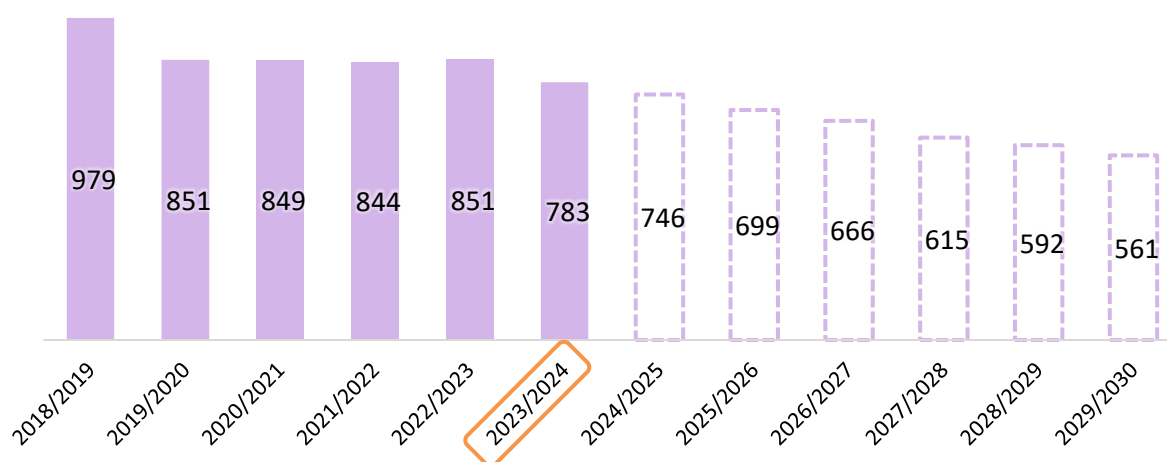
Wszelkie finansowe dane dotyczące lat budżetowych w niniejszym rozdziale pochodzą ze sprawozdań finansowych jednostek i stanowią wykonanie za cały rok. Dane dotyczące liczby uczniów w danym roku

szkolnym stanowią stan na dzień 30 września danego roku z uwagi na dostępność spójnych danych dla całej grupy porównawczej.

Liczba uczniów w latach 2018-2023 i prognoza do 2029 roku

Najważniejszym czynnikiem bezpośrednio wpływającym na poziom otrzymywanej subwencji oświatowej jest liczba uczniów. Poniższy wykres przedstawia liczbę uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów prowadzonych przez Gminę Izabelin w latach 2018-2023 oraz prognozę na kolejne 5 lat.

Wykres 8. Liczba uczniów SP i gimnazjum prowadzonych przez Gminę Izabelin w danym roku szkolnym na dzień 30.09.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz SIO.

Pomiędzy latami szkolnymi 2018/2019 i 2019/2020 widoczny jest spadek liczby uczniów o 13% wynikający z ubytku jednego rocznika w skutek wygaszenia gimnazjów. W kolejnych latach utrzymywała się na zbliżonym poziomie ok. 850 uczniów aż do bieżącego roku szkolnego, w którym ubyło aż 8% uczniów rok do roku. Ten ostatni ubytek odpowiada w praktyce 2-3 oddziałom szkolnym.

Do gminnej Szkoły Podstawowej w Izabelinie uczęszcza stale liczba uczniów odpowiadająca ok. 80% dzieci w wieku szkolnym z terenu Gminy Izabelin². Przyjmując, że ta relacja się utrzyma przygotowana została prognoza liczby uczniów na kolejne 5 lat. Wynika z niej, że ostatnio zaobserwowany spadek liczby uczniów może być początkiem dalszego trendu, który może oznaczać perspektywę utraty dodatkowych blisko 30% uczniów względem bieżącego roku szkolnego.

² Obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz MEN.

Jest to sytuacja zbliżona od podobnych samorządów, gdzie z reguły od czasu likwidacji gimnazjów liczba uczniów stale nieznacznie obniża się. Jednocześnie ogólnokrajowa sytuacja demograficzna wskazuje raczej na kontynuację spadku liczby uczniów w kolejnych latach, co należy wziąć pod uwagę w przyszłym planowaniu organizacji oświaty.

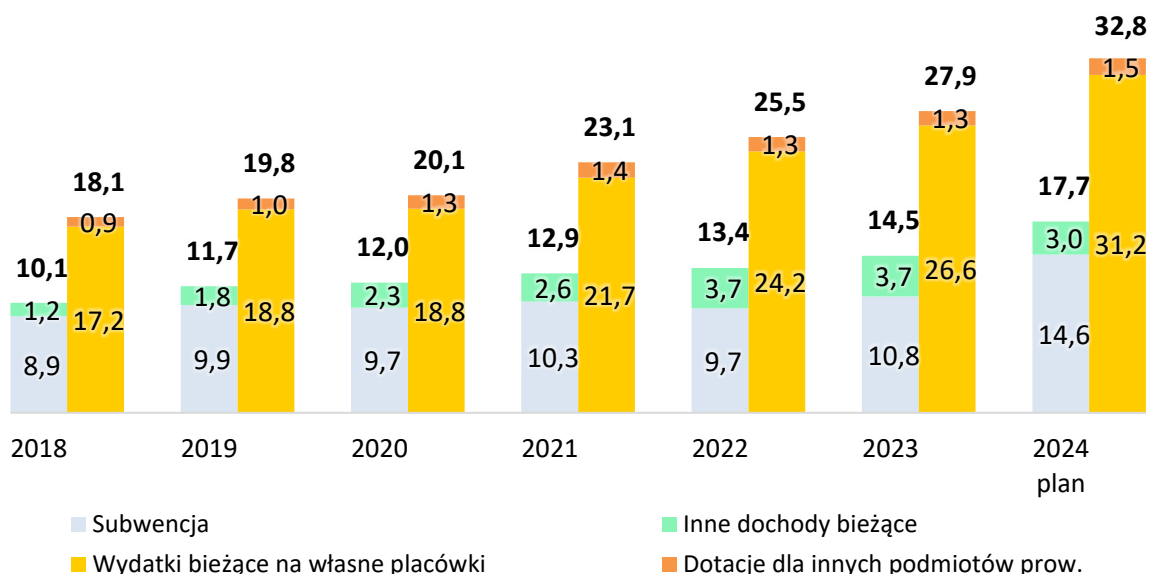
Warto zaznaczyć, że Gmina Izabelin znajduje się w wyjątkowo dobrej sytuacji z uwagi na prowadzenie tylko jednej szkoły podstawowej, do której uczęszczają wszyscy uczniowie. Wiele gmin o niewielkiej liczbie urodzeń przy podobnej liczbie uczniów prowadzi np. 5-6 małych szkół i nadchodzące zmiany w funkcjonowaniu oświaty są dla nich dużo trudniejszym zagadnieniem.

W tej perspektywie korzystnie ocenić należy pro demograficzne działania Gminy Izabelin, w tym przyciąganie nowych mieszkańców poprzez atrakcyjność terenów i bliskość Warszawy. Cenne jest także tworzenie publicznej infrastruktury (np. klub dziecięcy), której obecność ułatwia podjęcie decyzji o powiększeniu rodziny, zwłaszcza u mniej zamożnych mieszkańców.

Kwoty dochodów i wydatków bieżących oświatowych w latach 2018-2023 oraz plan 2024

Oświata prowadzona przez samorzady finansowana jest z części oświatowej subwencji bieżącej, innych dochodów oświatowych oraz środków własnych (z pozostałych źródeł). Sytuację w Gminie Izabelin w latach 2018-2024 przedstawia wykres poniżej. Kwoty na wykresie stanowią sumy odpowiednich paragrafów w działach budżetu 801 „Oświata i wychowanie” i 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”. Są to wydatki dotyczące całej oświaty finansowanej przez budżet gminy, nie tylko bezpośrednio przypisane do placówek oświatowych.

Wykres 9. Bieżące dochody i wydatki na oświatę (w mln zł).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

Subwencja oświatowa w latach 2018-2023 wzrosła z 8,9 do 10,8 mln zł – wzrost o 21%. Łączna inflacja CPI wg GUS wyniosła w latach 2019-2023 ok. 42%, co wskazuje, że realnie dochody z subwencji obniżyły się (byłoby to 12,7 mln zł w cenach z 2018)³. Zgodnie z planem budżetu na rok 2024 Gmina Izabelin otrzyma subwencję oświatową aż o 36% wyższą niż wg wykonania za rok poprzedni, co jednak musi wystarczyć na pokrycie narzuconych na rok bieżący istotnych podwyżek dla nauczycieli, wzrostu płac z uwagi na podniesienie płacy minimalnej oraz wzrostu innych kosztów. Jak wynika z bieżących rozmów z wieloma samorządami gminnymi, dodatkowa subwencja pokrywa jedynie 2/3 wydatków niezbędnych na pokrycie podwyżek w oświacie w 2024 roku. Pozostałą kwotę odgórnie uzgodnionych podwyżek płac gminy muszą pokryć ze środków własnych.

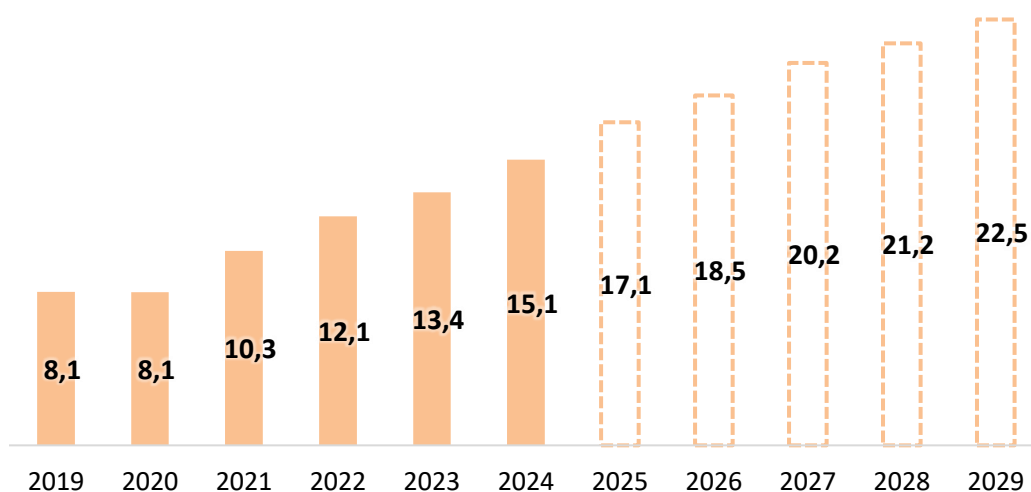
Wydatki bieżące na oświatę od roku 2018 do 2023 wzrosły z 18,1 do 27,9 mln zł – o 54%, czyli znacząco szybciej od subwencji. W związku z tym, że zdecydowaną większość wydatków oświatowych stanowią regulowane przepisami pensje nauczycieli, wskazuje to na trwałą tendencję przekazywania przez rząd centralny niższej subwencji oświatowej niż wymaga tego utrzymanie sieci oświaty w samorządzie.

Kryteria i kwoty subwencji oświatowej są powiązane z liczbą uczniów, jednak ostateczna kwota i kryteria przyznawania są co roku określane odgórnie wobec samorządów. Podobnie sytuacja wygląda po stronie kosztów – na wzrost wydatków wpływ miały działania władz centralnych, w szczególności wynagrodzenia nauczycieli kształtowane odgórnie wraz z niedostatecznym finansowaniem subwencyjnym oraz kolejne reformy oświatowe.

Poniższy wykres przedstawia środki własne, jakie Gmina Izabelin zaangażowała w funkcjonowanie oświaty w badanym okresie. Ponownie wskazujemy, że są to środki w działach budżetu 801 „Oświata i wychowanie” oraz 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”, czyli na całą oświatę finansowaną z budżetu Gminy Izabelin.

Wykres 10. Zaangażowanie środków własnych w funkcjonowanie całej oświaty i opieki wychowawczej (w mln zł).

³ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy oraz danych dot. inflacji z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, dostęp 14.03.2024.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

Zaangażowanie własne budżetu Gminy Izabelin w utrzymanie oświaty w latach 2018-2023 wzrosło o 68% – z 8,1 do 13,4 mln zł rocznie. Innymi słowy, w 2023 roku oznaczało to dodatkowe blisko 5,4 mln zł (względem 2018 r.) „przesunięte” z finansowania innych, ważnych zadań własnych samorządu z uwagi na niedostateczne otrzymywane środki z subwencji oświatowej. Jak wynika z doświadczenia zespołu audytorskiego, typowy wzrost kosztów oświaty w tym okresie w gminach wynosi 65-70%, zatem sytuacja Gminy Izabelin wpisuje się w szerszy trend. W 2024 roku Gmina Izabelin z dochodów własnych będzie musiała sfinansować 15,1 mln zł kosztów funkcjonowania oświaty.

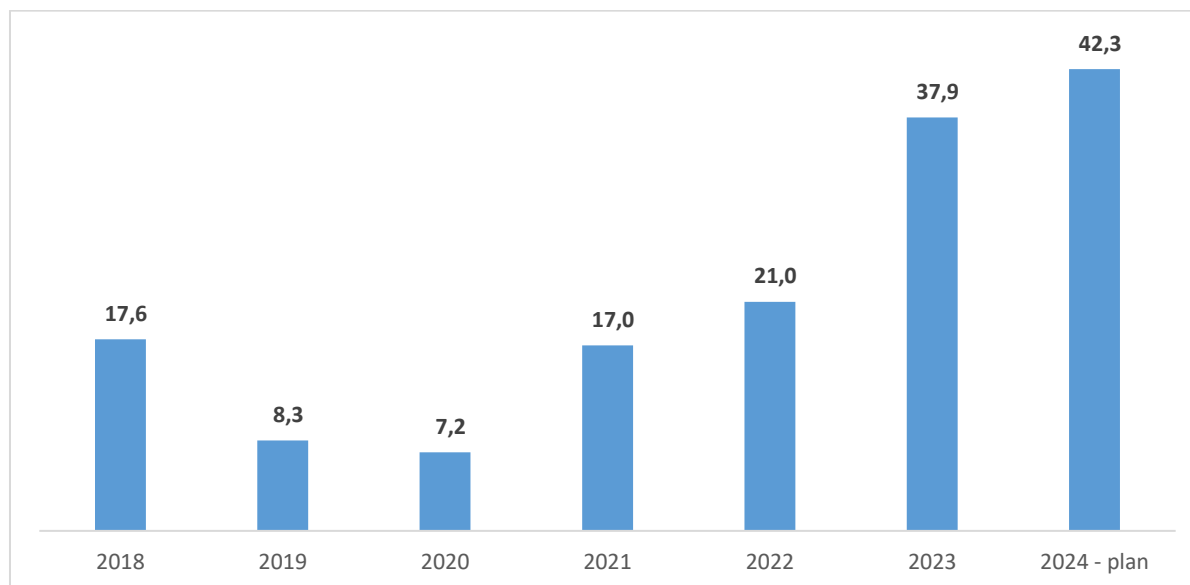
W prognozie na lata 2025-2029 przyjęto proporcjonalną liczbę uczniów wg dzieci z odpowiednich roczników mieszkających na terenie Gminy. Założono, że kwota subwencji na ucznia od 2025 r. będzie rosła o wartość inflacji. Takie samo założenie przyjęto dla kwoty wydatków bieżących Gminy na oświatę. Przy takich zachowawczych założeniach, zaangażowanie własne Gminy w 2029 r. może wynieść 22,5 mln zł, czyli o 7,4 mln zł więcej niż zaplanowano na 2024 r. Aby złagodzić ten trend konieczne jest podejmowanie działań prorodzinnych, takich jak ułatwianie osiedlania się nowych rodzin oraz tworzenie dostatecznej liczby miejsc w atrakcyjnych, niskokosztowych żłobkach, klubach dziecięcych, przedszkolach. Będzie to trudne dalsze zadanie na nadchodzące lata nie tylko dla władz Gminy Izabelin.

3. Analiza wydatków majątkowych

Gmina Izabelin w latach 2018 – 2023 zrealizowała wydatki majątkowe na łączną kwotę 108,9 mln zł. W 2023 roku samorząd zrealizował wydatki majątkowe w rekordowej wysokości 37,9 mln zł, jest to

również najwyższa kwota w analizowanych latach. Wydatki we wcześniejszych latach kształtowały się od 7,2 mln zł do 21,0 mln zł. Poniższy wykres przedstawia wydatki majątkowe w analizowanych latach.

Wykres 11. Wydatki majątkowe w latach 2018 – 2024 [mln zł]



źródło: opracowanie własne

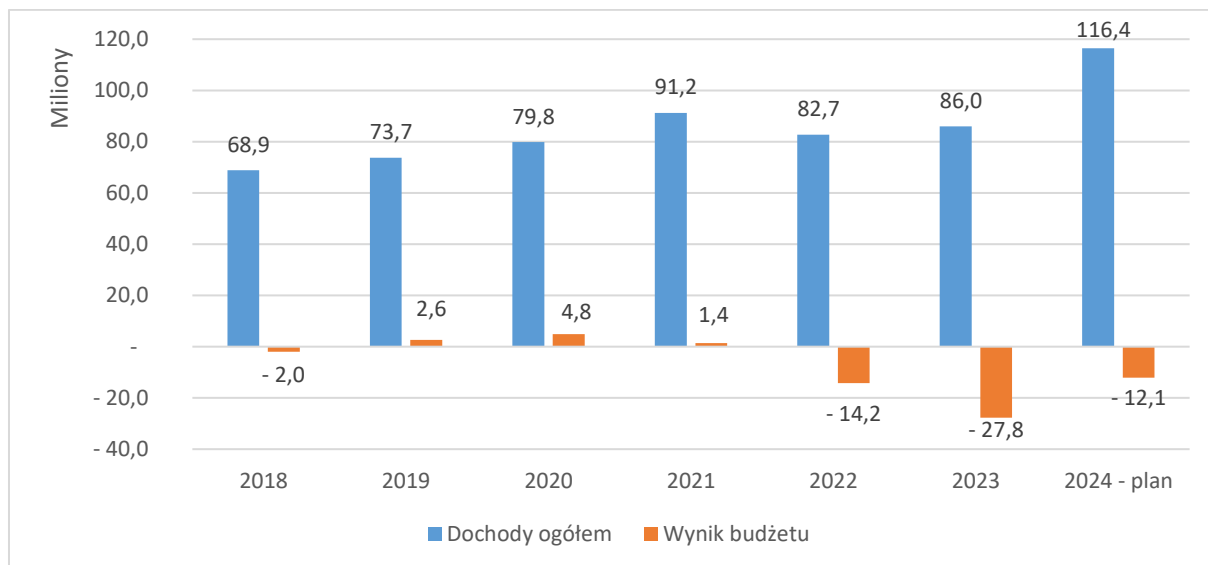
W 2018 roku odnotowano wydatki na poziomie 17,6 mln zł. Kolejne dwa lata były okresem mniejszej aktywności inwestycyjnej, z wartościami wydatków spadającymi do 8,3 mln zł w 2019 roku i dalej do 7,2 mln zł w 2020 roku. W 2021 roku nastąpiło odbicie do 17 mln zł, jednak to 2022 rok przyniósł znaczący wzrost do poziomu 21 mln zł. Szczególną uwagę przykuwa rok 2023, w którym wydatki majątkowe osiągnęły rekordową wartość 37,9 mln zł, co jest wynikiem ponad dwukrotnie większym niż w roku bazowym 2018. Takie nakłady wydatków majątkowych wynikają z wcześniej przygotowanych inwestycji. Plan na rok 2024 zakłada wydatki majątkowe na poziomie 42 mln zł, co sugeruje kontynuację strategii inwestycyjnej przy wsparciu środków zewnętrznych.

Poszerzona analiza wydatków majątkowych, w tym obejmujących budżet 2024 roku, została przeprowadzona w rozdziale III.

4. Analiza poziomu i zmian wyniku budżetu, w tym nadwyżki operacyjnej

Analiza wyników budżetu dotyczy omówienia budżetów wykonanych (2018-2023) oraz planu budżetu w trakcie realizacji na rok 2024. Następny wykres prezentuje sytuację budżetu z punktu widzenia **wyniku ogółem** w porównaniu do dochodów ogółem.

Wykres 12. Wynik budżetu ogółem w latach 2018-2023 oraz plan na 2024 rok [w mln zł]



źródło: opracowanie własne

Dane przedstawione na wykresie pokazują stabilność finansową gminy, a nawet okresy znaczącego wzrostu dochodów ogółem, które świadczą o skutecznym zarządzaniu i umiejętności generowania dochodów.

W 2018 roku, a także w roku 2022 i 2023, wystąpiły ujemne wyniki budżetu, które były bezpośrednim efektem rozwoju inwestycyjnego gminy. Mimo tych deficytów, można je interpretować jako świadome i planowane działania mające na celu pobudzenie długoterminowego rozwoju i podniesienie jakości życia mieszkańców. Te strategiczne inwestycje są inicjatywami, które mają zwiększyć atrakcyjność gminy.

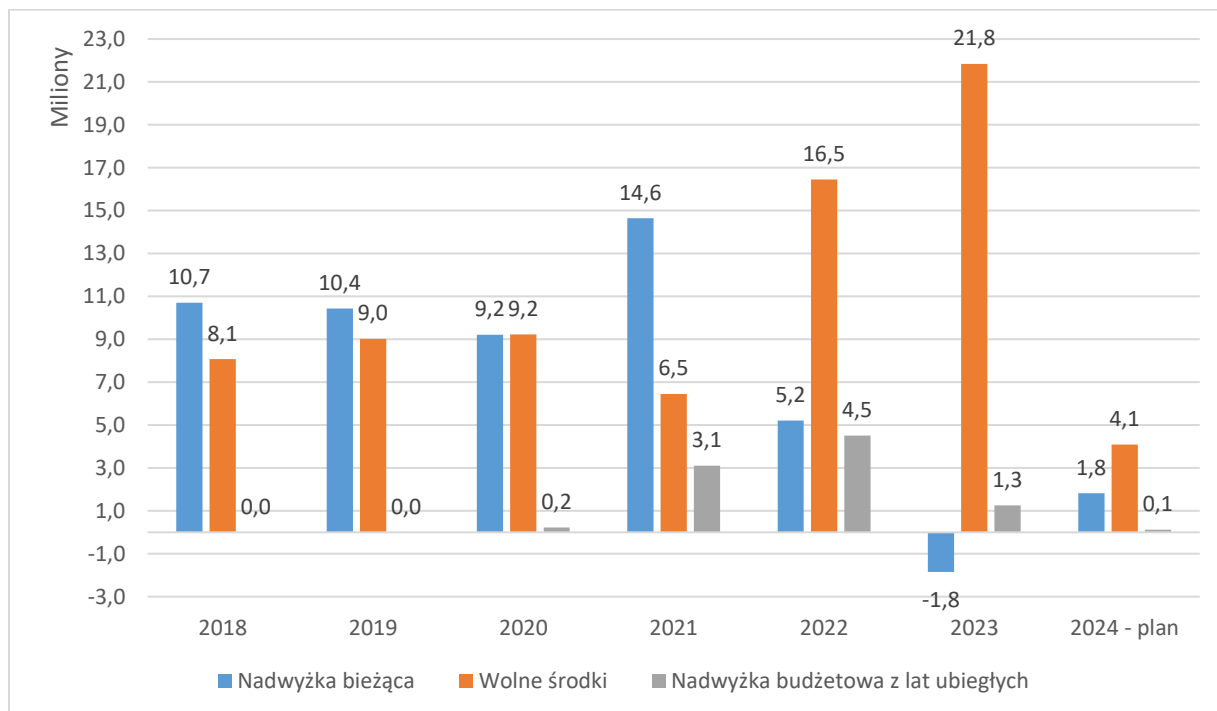
W latach 2019–2021 wynik budżetu był dodatni i mieścił się w przedziale od 1,4 do 4,8 mln zł, na co wpływ miały m.in. spowolnienie inwestycyjne i dodatkowe środki „około pandemiczne”, które rząd centralny przekazywał samorządom.

Plan na 2024 rok także przewiduje deficyt, ponieważ brane są pod uwagę dalsze inwestycje.

Poza wynikiem budżetu dla finansów JST istotna jest nadwyżka bieżąca (bądź deficyt bieżący), która stanowi różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi.

Następny wykres pokazuje zestawienie nadwyżek bieżących w Gminie Izabelin w latach 2018-2023 oraz plan na 2024 rok, wraz z porównaniem do wolnych środków i nadwyżek z lat ubiegłych.

Wykres 13. Nadwyżka bieżąca z lat ubiegłych, wolne środki oraz nadwyżka bieżąca w latach 2018 – 2023 oraz planowana w 2024 roku



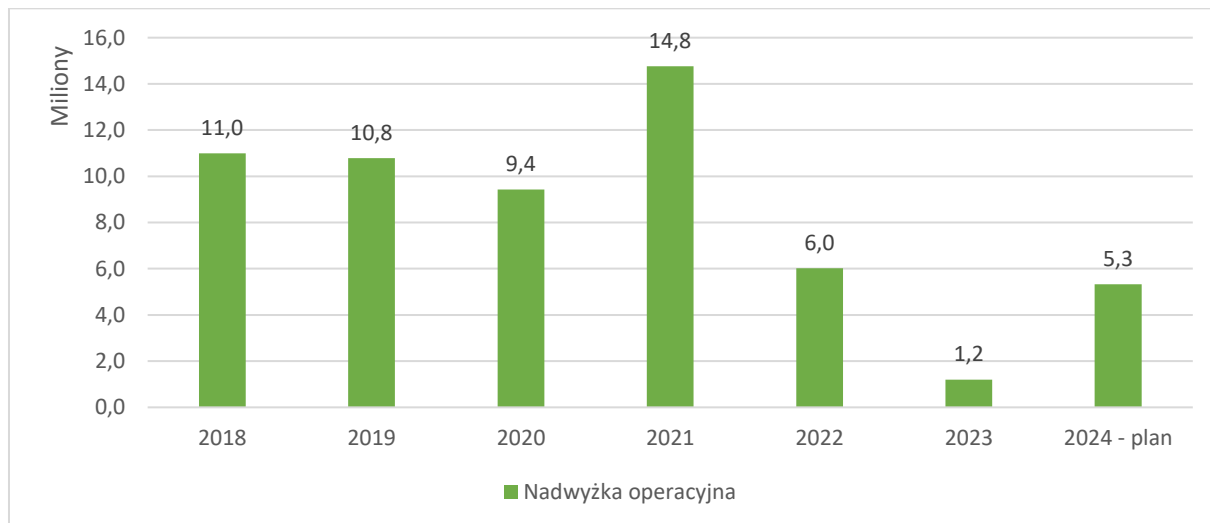
źródło: Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Izabelin

W roku 2018 nadwyżka bieżąca wyniosła 10,7 mln zł złotych, a w 2019 roku była nieznacznie niższa, osiągając 10,4 mln zł. W 2020 roku nadwyżka spadła do 9,2 mln zł, jednak w roku 2021 zauważalny jest skok do 14,6 mln zł złotych. W roku 2022 wartość ta ponownie zmalała do 5,2 mln zł złotych, a w 2023 roku gmina odnotowała deficyt w wysokości -1,8 mln zł, na co wpływ miały dodatkowe wydatki m.in. w związku z podwyżkami wynagrodzeń wynikającym z decyzji władz centralnych, w tym wzrostem wynagrodzenia minimalnego i wzrostem wynagrodzeń nauczycieli bez odpowiedniego pokrycia subwencją przez Ministerstwo Finansów. Deficyt bieżący w 2023 nie był problemem, ponieważ dzięki nadwyżkom budżetowym z lat ubiegłych oraz wolnym środkom gmina mogła bez problemu pokryć deficyt. Obecność wolnych środków zapewnia przestrzeń na nieprzewidziane wydatki i inwestycje, utrzymując równocześnie finanse gminy w stabilnym stanie.

Wartości opisane powyżej świadczą o przemyślanej i bezpiecznie prowadzonej polityce finansowej Gminy Izabelin, która nawet w obliczu zewnętrznych wyzwań ekonomicznych, takich jak wzrost kosztów wynagrodzeń, potrafiła zachować dyscyplinę budżetową i skutecznie gospodarować publicznymi środkami. Podkreśla to też umiejętność zarządzania budżetem. Na rok 2024 planowana jest nadwyżka na poziomie 1,8 mln zł, co pozytywnie prognozuje na przyszłość finansową Gminy Izabelin.

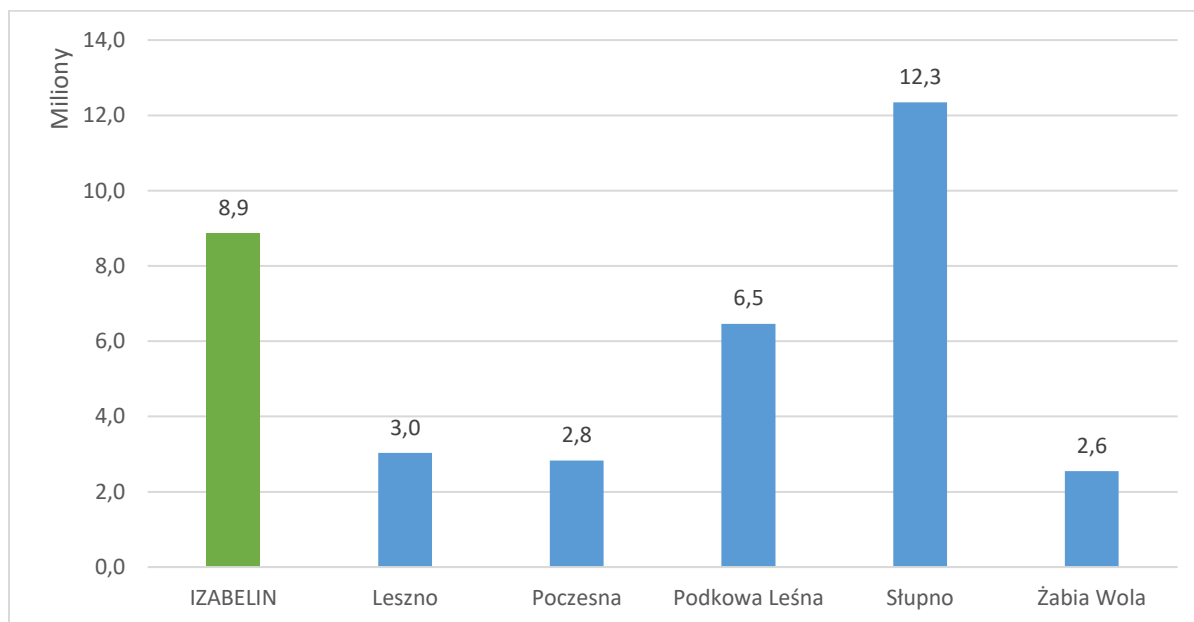
Poniższy wykres przedstawia nadwyżkę operacyjną w latach 2018 – 2024 w Gminie Izabelin.

Wykres 14. Nadwyżka operacyjna w latach 2018 – 2024 w Gminie Izabelin



źródło: opracowanie własne

Wykres 15. Średni wynik operacyjny w latach 2018 - 2023 na tle grupy porównawczej



źródło: opracowanie własne

Powyższy wykres prezentuje średni wynik nadwyżki operacyjnej (nadwyżka operacyjna to dochody bieżące pomniejszone o wydatki bieżące bez kosztów obsługi długu) z uwzględnieniem wyników wybranych JST. Na wykresie Gmina Izabelin wyróżnia pozytywnie się z wynikiem operacyjnym średnio na poziomie 8,9 mln zł, co jest wyjątkowo wysokim rezultatem w porównaniu do innych prezentowanych gmin. Taki wynik świadczy o efektywnym zarządzaniu finansami gminy, optymalizacji

wydatków bieżących oraz umiejętnym pozyskiwaniu dochodów. Wynik ten jest wyraźnie wyższy niż w przypadku gmin takich jak Leszno (3,0 mln zł), Poczesna (2,8 mln zł), Podkowa Leśna (6,5 mln zł) oraz Żabia Wola (2,6 mln zł), co świadczy o silnej pozycji finansowej Izabelina i skutecznych działaniach na rzecz poprawy efektywności operacyjnej.

Gmina Izabelin, mimo iż nie plasuje się na pierwszym miejscu w grupie porównawczej w kwestii średniego wyniku nadwyżki operacyjnej, to wykazuje dobre wyniki, utrzymując stabilną sytuację finansową w analizowanym okresie.

5. Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia

Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia gminy jest kluczowym elementem oceny odpowiedzialnego i skutecznego zarządzania finansami publicznymi. Obejmuje ona szeroki zakres działań mających na celu ocenę, monitorowanie i kontrolę poziomu zadłużenia oraz jego skutków dla stabilności finansowej gminy.

Planując budżet Jednostka Samorządu Terytorialnego musi przestrzegać art. 242 ufp, zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie mogą przekroczyć dochodów bieżących po powiększeniu o wprowadzone do budżetu wolne środki oraz nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych. Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę bieżącą, która jest jedną z najważniejszych miar przy ocenie kondycji finansowej samorządów. Dzięki temu zapewniana jest odpowiednia kontrola nad poziomem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zapobieganie nadmiernym ryzykom finansowym.

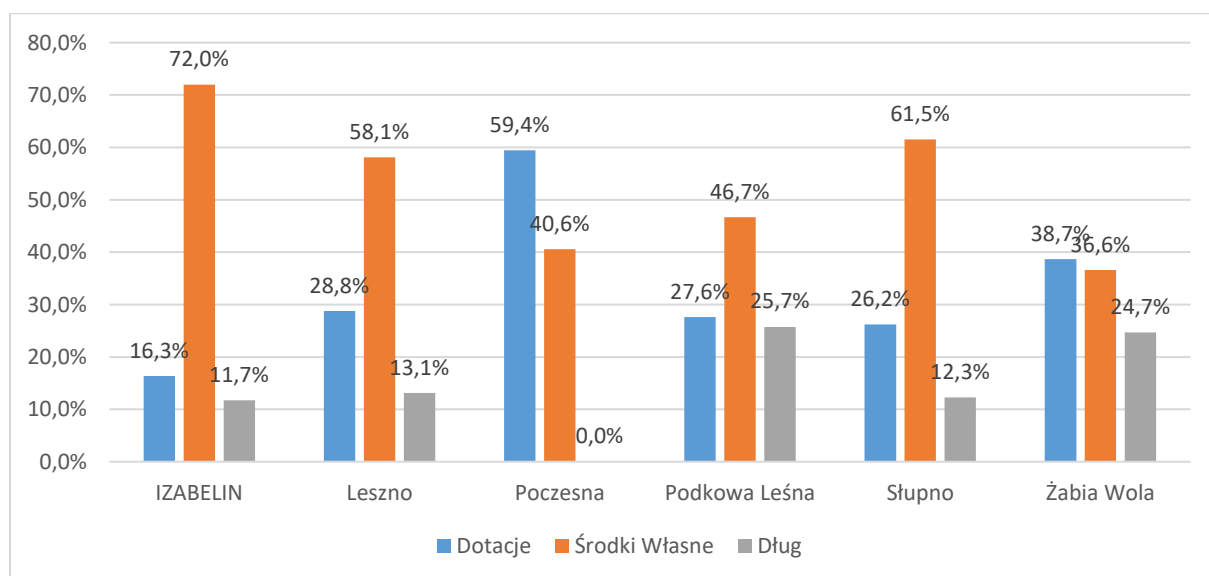
Szerokiej analizy bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia dokonano w rozdziale III.

III. Analiza sposobu finansowania inwestycji w latach 2018-2024, wraz z oceną na tle podobnych jednostek (grupa porównawcza)

Analiza sposobu finansowania inwestycji w gminach jest kluczowym elementem oceny planowania strategicznego oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym. Obejmuje ocenę różnorodnych źródeł finansowania inwestycji oraz ich skutków dla stabilności finansowej gminy. W niniejszym rozdziale zostaną omówione sposoby finansowania inwestycji wraz z odniesieniem do grupy porównawczej.

Poniższy wykres przedstawia udział poszczególnych źródeł finansowania inwestycji w analizowanych latach Gminy Izabelin na tle grupy porównawczej.

Wykres 16. Udział procentowy źródeł finansowania inwestycji na tle grupy porównawczej



źródło: opracowanie własne

Źródła własne dla gminy to środki finansowe, które gmina generuje samodzielnie. Samorząd pozyskuje je głównie poprzez podatki lokalne, opłaty za usługi komunalne, wynajem mienia komunalnego i dochody z własnej działalności gospodarczej. Są one podstawą do finansowania bieżących potrzeb oraz inwestycji gminy, zapewniając jej finansową samodzielność i elastyczność w realizacji projektów lokalnych.

Gmina Izabelin wykorzystuje środki własne na poziomie 72,0%, co świadczy o dobrej kondycji finansowej i samodzielności. Drugą część stanowią dotacje, które stanowią 16,3% finansowania, jest to niewielki udział, ale w przypadku tego źródła finansowania czynników jest wiele, między innymi brak jasnych kryteriów przydziału środków i odgórne decyzje co do ich przydziału, faworyzujące gminy o

niskich dochodach własnych, nierówne traktowanie samorządów, coraz większe uzależnienie finansów samorządów od decyzji rządu. Dotacje w ostatnich latach często miały charakter uznaniowy i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej. Najmniejszą część w udziale źródeł finansowania stanowi dług, bo tylko 11,7%, co potwierdza, że Gmina Izabelin w latach 2018 - 2023 posiadała stabilną kondycję finansową i nie potrzebowała realizować inwestycji bazując na zadłużeniu. To pokazuje, że gmina jest samowystarczalna i potrafi zrealizować kluczowe projekty inwestycyjne głównie z własnego budżetu, co jest dowodem na silną pozycję finansową i zdolność do samodzielnego finansowania swojego rozwoju. Dzięki temu mieszkańcy mogą korzystać z nowych udogodnień i rozwoju infrastruktury, bez konieczności obciążania budżetu długiem.

Wykorzystanie finansowania dłużnego dla gminy oznacza zaciąganie przez nią zobowiązań finansowych, czyli pożyczek, kredytów lub obligacji, które mają na celu sfinansowanie różnych projektów. Zadłużenie może być wykorzystane na inwestycje w infrastrukturę czy inne przedsięwzięcia, które wymagają większych nakładów finansowych niż te dostępne z bieżących dochodów gminy. Finansowanie dłużne jest narzędziem, które, jeśli jest używane rozsądnie, może przyczynić się do rozwoju gminy i poprawy jakości życia jej mieszkańców.

Tabela 3. Zadłużenie z tytułu produktów kredytowych na dzień 31.12.2023

Instytucja finansująca	Tytuł	Rok podpisania umowy	Kapitał na koniec 2023 roku	Rok całkowitej spłaty	Marża
PKO BP SA	obligacje	2017	745 000,00	2025	0,90%-1,30%
PBS Wyszków	kredyt	2018	621 138,00	2026	0,48%
PKO BP SA	obligacje	2018	1 800 000,00	2026	0,75%
PKO BP SA	obligacje	2022	17 560 000,00	2036	0,90%-1,10%
WBS	kredyt	2023	5 000 000,00	2033	0,01%
BGK	kredyt	2023	7 750 000,00	2033	0,69%
NWAI Dom Maklerski SA	obligacje	2021	9 000 000,00	2035	0,50%-0,75%

źródło: opracowanie własne

Analizując koszty zadłużenia poprzez analizę marż bankowych ponad wskaźnik WIBOR widać, że średnioważona marża obligacji wynosi 0,89%, a oprocentowanie kredytów wynosi w każdym przypadku poniżej 1%. Tak niskie oprocentowanie długu świadczy o wysokiej ocenie kondycji finansowej przez banki, dla których Gminy Izabelin jest wiarygodnym partnerem. W analizowanym okresie Gmina nie miała żadnych trudności z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań, nie wystąpiły też zobowiązania wymagalne. Zadłużenie Gminy Izabelin na koniec 2018 roku wynosiło 13,4 mln zł, a na koniec 2023 roku zwiększyło się do 42,5 mln zł. Jest to nieduża zmiana biorąc pod uwagę

wysokie wartości wykonanych działań inwestycyjnych i rosnące koszty bieżącej działalności połączone z ograniczeniem dochodów z PIT.

Gmina Izabelin w latach 2018 - 2024 dokonała wielu inwestycji o zróżnicowanym charakterze. Poniżej znajduje się tabela zawiera przykłady inwestycji począwszy od roku 2019, jako pierwszego pełnego roku budżetowego w kadencji 2018-2024 (wg ostatniej zmiany budżetu w marcu 2024 r.).

Tabela 4. Tabela wybranych wydatków majątkowych w latach 2019 - 2024

Lata	Inwestycja	Kwota
2019-2024	Zakup działek pod inwestycje	16 103 602
2022-2024	Rozbudowa zaplecza sportowego w Laskach wraz z modernizacją kompleksu boisk w m. Laski	15 246 412
2019-2024	Budowa PSZOK i systemu selektywnej zbiórki dla gminy Izabelin	6 702 943
2023-2024	Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków w gminie Izabelin	5 250 000
2022-2024	Projekt i przebudowa skrzyżowania ul. Sienkiewicza w ciągu drogi powiatowej z ulicą gminną Jana Kazimierza wraz z przebudową ul. Jana Kazimierza w Izabelinie B (pomoc rzeczowa dla PWZ)	5 118 941
2021-2022	Przebudowa drogi gminnej ul. Sosnowej w Hornówku	4 730 340
2020-2022	Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Izabelinie przy ul. 3 Maja 49	3 635 728
2022-2024	Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej w gminie Izabelin - miejscowość Mościska wraz z budową przepompowni	3 509 980
2019-2023	Zwiększenie kapitału zakładowego spółki gminnej GPWiK Izabelin "Mokre Łąki" sp. z o.o.	3 288 397
2020-2023	E-usługi dla Gminy Izabelin	3 137 969
2022-2024	Budowa drogi gminnej ul. Północnej i ul. Żurawiej w Truskawiu z połączeniem do ul. 3 Maja w rejonie ul. Parkowej (ZRID)	3 101 617
2021-2023	Przebudowa drogi gminnej ul. Końcowej w Izabelinie C	3 071 735
2021-2024	Wykonanie nakładek asfaltowych na drogach gminnych	3 057 149
2019-2023	Modernizacja pomieszczeń w Szkole Podstawowej w Izabelinie przy ul. 3 Maja 49	3 198 565
2019-2024	Projekt/przebudowa skrzyżowania Estrady/Arkuszcowa/3 Maja w Mościskach	2 649 978
2019-2023	Przebudowa budynku Przedszkola w Laskach wraz z termomodernizacją i zagospodarowaniem terenu	2 208 442
2022-2024	Budowa drogi gminnej ul. Jodłowej w Mościskach	2 153 972
2021-2023	Zagospodarowanie terenu cmentarza komunalnego w Laskach	2 020 024
2024	Przebudowa ul. 3 Maja na odcinku od ul. Falińskiego do ul. Dzika wraz z ul. Dzika w Truskawiu	2 000 000
2019	Zespół boisk sportowych przy Szkole Podstawowej w Izabelinie - boisko lekkoatletyczne 2017-2019	1 837 547
2020-2023	Budowa skateparku w gminie Izabelin (I i II etap)	2 026 993
2019-2024	Dotacja celowa na dofinansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie powietrza, polegającej na trwałej zmianie sposobu ogrzewania budynków na proekologiczne	1 697 869

Lata	Inwestycja	Kwota
2021-2022	Zakup podnośnika pożarniczego 25 M dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Laskach	1 689 995
2021-2023	Zagospodarowanie terenu centrum w m. Izabelin C	1 621 983
2021-2024	Rozbudowa budynku przy ul. Chabrowej w Mościskach wraz z zagospodarowaniem terenu	1 618 944
2021	Przebudowa dachu wraz z instalacją paneli fotowoltaicznych na budynku Szkoły podstawowej przy Wojska Polskiego	1 270 446
2021-2023	Zagospodarowanie terenu wokół Szkoły Podstawowej przy ul. 3 Maja w Izabelinie	1 071 243
2020-2021	Przebudowa drogi gminnej ul. Polnej w Hornówku	1 037 239
2023-2024	Modernizacja pomieszczeń wraz z wyposażeniem budynku przy ul. Langiewicza w Izabelinie na potrzeby SPZOZ Izabelin	1 029 966
2019-2024	Dotacje na zadania inwestycyjne dla Centrum Kultury Izabelin	749 755
2019-2024	<i>Pozostałe</i>	27 857 691
2019-2024	Wszystkie inwestycje	133 695 465

źródło: opracowanie własne

łącznie wydatki na inwestycje od 2019 roku sięgają imponującej sumy aż 133,7 mln zł, co świadczy o determinacji władz gminy do inwestowania w rozwój gminy.

Znaczącymi projektami są m.in. zakup działek pod inwestycje o wartości ponad 16 mln zł, co stanowi strategiczną inwestycję pod dalszy rozwój gminy. Projekt taki jak rozbudowa zaplecza sportowego oraz modernizacja kompleksu boisk w miejscowości Laski z na kwotę ponad 15,0 mln zł wskazuje na silny nacisk na poprawę infrastruktury rekreacyjnej i sportowej, z korzyścią dla mieszkańców.

Budowa PSZOK i systemu selektywnej zbiórki odpadów czy rozbudowa i modernizacja szkół podkreślają zaangażowanie gminy w ekologiczny i edukacyjny rozwój. W kwocie tej inwestycji zawarto również budowę świetlicy, stąd wysoki koszt inwestycji. Warto też zwrócić uwagę na modernizacje dróg gminnych, które znacząco poprawiają jakość życia mieszkańców oraz dostępność i bezpieczeństwo komunikacyjne.

W Gminie Izabelin w latach 2023-2024 realizowana jest inwestycja „Modernizacja pomieszczeń wraz z wyposażeniem budynku przy ul. Langiewicza w Izabelinie na potrzeby SPZOZ Izabelin”, na kwotę ok. 1 mln zł. Ta inwestycja miała istotny wkład w poprawę jakości życia starszych mieszkańców gminy. Ważną dla jednostki inwestycją był zakup nieruchomości pod klubik dziecięcy oraz ośrodek zdrowotny. W klubie dziecięcym zapewniona jest kompleksowa opieka, dzięki temu dziecko wychowuje się i poprzez zabawę uczy nowych umiejętności. Ośrodek zdrowotny to ośrodek rehabilitacyjny, dzięki tej inwestycji Gmina co umożliwi mieszkańcom łatwy dostęp do usług rehabilitacyjnych bez konieczności dalekich podróży do okolicznych miast.

Takie inwestycje, realizowane z myślą o korzyściach dla społeczności, potwierdzają, że Gmina Izabelin odpowiedzialnie inwestuje dostępne środki, tworząc solidne fundamenty dla przyszłego rozwoju oraz podnoszenia standardów życia mieszkańców.

Poniższa tabela prezentuje sumę kwot inwestycji z podziałem wg działów budżetu.

Tabela 5. Tabela cel i wartości inwestycji w latach 2018 – 2024

Cel	Kwota
Drogi i transport	35 517 225
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	29 298 181
Kultura, kultura fizyczna i sport	21 726 617
Nieruchomości i budownictwo komunalne	18 501 404
Oświata i wychowanie, opieka nad dziećmi do lat 3	18 052 827
Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa	3 631 200
Opieka społeczna i zdrowie	2 119 136
Pozostałe	4 848 874

źródło: opracowanie własne

Największy udział w inwestycjach miały te w dziale drogi i transport, z sumą 35,5 mln zł, co pokazuje że Gmina Izabelin przykłada dużą wagę do rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, a przez to poprawia dostępność i jakość życia mieszkańców.

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska zajęły drugie miejsce z inwestycjami wynoszącymi ok. 29,3 mln zł, co wskazuje zaangażowanie w zrównoważony rozwój i dbałość o środowisko naturalne.

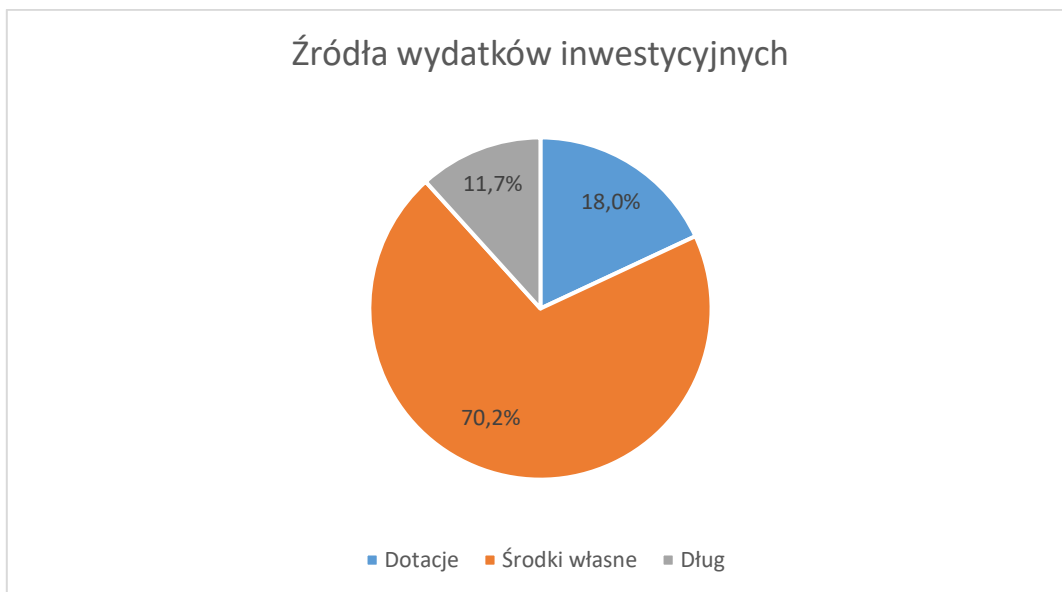
Na trzecim miejscu, z kwotą 21,7 mln zł, znalazła się kategoria kultura, kultura fizyczna i sport. Promowanie aktywności kulturalnych i sportowych oraz tworzenie przestrzeni na to, zdecydowanie wpływa na polepszenie jakości życia mieszkańców i daje im więcej możliwości na spędzanie wolnego czasu i rozwój.

Inwestycje w sektorze nieruchomości i budownictwo komunalne wyniosły 18,5 mln zł, a oświata i wychowanie, wraz z opieką nad dziećmi do lat 3, zostały wsparte kwotą ponad 18 mln zł, co podkreśla jak ważny dla Gminy Izabelin jest rozwój najmłodszych mieszkańców.

Środki w wysokości 3,6 mln zł przeznaczone na bezpieczeństwo oraz ochronę przeciwpowodziową, a także 2,1 miliona złotych zainwestowane w sektor opieki społecznej i zdrowotnej, świadczą o zaangażowaniu gminy w zapewnienie fundamentalnych usług dla obywateli i dbałość o ich zdrowie i bezpieczeństwo.

Pozostałe wydatki, sumujące się do kwoty 4,8 miliona złotych, obejmują różne mniejsze grupy projektów i działań, które wnoszą wartość do społeczności lokalnej na wielu płaszczyznach. Poniższy wykres prezentuje udział poszczególnych źródeł wydatków inwestycyjnych w Gminie Izabelin.

Wykres 17. Źródła wydatków inwestycyjnych Gminy Izabelin w latach 2018 - 2023



źródło: opracowanie własne

Podsumowując, powyższy wykres oraz wykres z porównaniem na tle grupy porównawczej ukazują Gminę Izabelin jako odpowiedzialną i efektywnie zarządzaną gminę, która sukcesywnie realizuje ważne inwestycje z korzyścią dla społeczności lokalnej i z zachowaniem zdrowej kondycji budżetowej.

IV. Określenie możliwości finansowania inwestycji w latach 2025-2029

1. Potencjalne źródła finansowania inwestycji w Gminie

Dochody własne Gminy

Każda Jednostka Samorządu Terytorialnego planując swój budżet określa poziom planowanych dochodów i wydatków na dany rok budżetowy. Dochody budżetowe można podzielić ze względu na typ: bieżące i majątkowe lub źródło pochodzenia: własne i obce. Do dochodów własnych zaliczamy wszelkie dochody z wyłączeniem subwencji i dotacji celowych. Należą do nich przede wszystkim podatki, opłaty i dochody z majątku gminnego – dzierżawa i sprzedaż.

Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi tworzy nadwyżkę bieżącą. Powinna ona służyć w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może być przeznaczona na inwestycje majątkowe.

W zależności od wielu czynników nadwyżka bieżąca może być niewystarczająca do realizacji inwestycji.

Kredyty bankowe

W przypadku niewystarczającego poziomu nadwyżki bieżącej Gmina może skorzystać z finansowania dłużnego. Możliwość zaciągania zobowiązań ogranicza art. 243 ufp, który wyznacza dopuszczalną kwotę obsługi zadłużenia w danym roku.

Kredyt jest podstawowym źródłem finansowania dłużnego, które JST zgodnie z art. 89 ufp zaciągają na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Pozyskanie finansowania w postaci kredytu bankowego wymaga przeprowadzenia przetargu według Ustawy Prawo Zamówień Publicznych, jeżeli szacowany koszt zamówienia przekracza 130.000 zł. W przypadku gdy szacowany koszt przekracza 214.000 euro ogłoszenie dotyczące zamówienia przekazuje się Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Minimalny czas trwania przetargu europejskiego to 35 dni, a w przypadku otrzymania więcej niż jednej oferty należy uwzględnić 10 dni na ewentualne odwołania od wyniku przetargu.

Procedura przetargowa ogranicza Jednostkę do przyjęcia oferty otrzymanej w wyniku przetargu bez możliwości jej negocjacji. Ponadto niemożliwe są zmiany harmonogramu spłaty kredytu, które wydłużyłyby termin wykonania zamówienia określony w SIWZ.

Przeważnie Banki nie żądają od JST żadnych zabezpieczeń kredytów, choć zdarzają się wymogi wystawienia weksla in blanco. Bankom jako zabezpieczenie powinna posłużyć sama umowa wraz z prawnymi klauzulami. Samorząd w opinii banków jest wiarygodnym kredytobiorcą.

Obligacje komunalne

Obligacje komunalne są nowoczesną formą kredytu, jaki bank lub inni inwestorzy udzielają jednostce samorządowej.

Zamiast umowy kredytowej podpisywana jest umowa emisyjna, która określa analogiczne do kredytu warunki wypłaty i spłaty środków pieniężnych oraz wynagrodzenia.

Procedura związana z pozyskaniem środków finansowych w przypadku obligacji jest dużo prostsza i krótsza niż w przypadku kredytu. Wybór instytucji finansowej, której zadaniem jest uplasowanie emisji dokonywany jest w drodze konkursu ofert, a nie przetargu zgodnego z PZP. Zgodnie z art. 4, ust. 3, lit. j) ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy tej nie stosuje się w przypadku zamówień, których przedmiotem są usługi finansowe związane z emisją, obrotem lub transferem papierów wartościowych.

Wyłączenie obowiązku stosowania się do tej ustawy powoduje, że emitent uzyskuje swobodę w ustalaniu warunków emisji. Nie jest ograniczony terminami, ani dosyć sztywnymi regułami wyboru najlepszej oferty, nie grożą mu środki odwoławcze niezadowolonych oferentów. Oczywiście, dokonując emisji w formie oferty prywatnej kierowanej do banków czy innych inwestorów, zwykle przeprowadza się procedurę konkursową zmierzającą do wyłonienia podmiotu oferującego najkorzystniejsze warunki, ale jest to procedura, której zasady ustala sam emitent.

Emisja obligacji daje Jednostce dużą elastyczność w określeniu wielkości emisji, rozłożeniu jej na serie i zaplanowania ich wykupu w zależności od prognozowanych możliwości finansowych. Średnia zapadalność zobowiązań jest w przypadku obligacji ok. 2 razy dłuższa niż w przypadku kredytu – jednostka samorządowa zwiększa swoje bezpieczeństwo finansowe, bo przez cały okres karencji (nawet do 10 lat) nie musi zdobywać nowych środków z rynku, przez co uniezależnia się od aktualnej sytuacji na rynkach finansowych.

Obligacje przychodowe

Podstawową zaletą obligacji przychodowych jest fakt, że umożliwiają one pozyskanie finansowania tzw. poza wskaźnikowego, przez co nie wliczają się do ustawowych limitów obsługi zadłużenia.

Zgodnie z art. 23b ust. 7 ustawy o obligacjach środków zgromadzonych na rachunku przychodów z finansowanego przedsięwzięcia oraz świadczeń emitenta należnych obligatariuszom od emitenta obligacji w wykonaniu zobowiązań wynikających z tych obligacji nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 243 ufp.

Obligacje przychodowe mogą emitować jednostki samorządowe (gminy, powiaty, województwa) oraz spółki komunalne.

Cechy charakterystyczne obligacji przychodowych:

- Zobowiązania z tytułu obligacji przychodowych są zasadniczo spłacane z przychodu uzyskiwanego z przedsięwzięcia, którego realizacja została sfinansowana środkami z obligacji,

- Odpowiedzialność emitenta może być nieograniczona lub ograniczona do kwoty przychodów lub wartości majątku przedsięwzięcia,
- Ustalony jest mechanizm gromadzenia środków na spłatę zobowiązań z obligacji,
- Emitent ma szczególne obowiązki informacyjne,
- Przychody z przedsięwzięcia oraz wydatki z tytułu obsługi obligacji (wykup, odsetki) nie są uwzględniane we wskaźniku, o których mowa w art. 243 ufp,
- Ograniczony krąg potencjalnych emitentów,
- Obligatariuszom przysługuje prawo pierwszeństwa od przychodów z przedsięwzięcia lub do majątku tego przedsięwzięcia.

Z uwagi na cechy tego typu obligacji, mamy do czynienia ze specyficznymi uwarunkowaniami i elementami przebiegu procesu finansowania:

- Określenie przedsięwzięcia, zidentyfikowanie strumienia przychodów,
- Wybór organizatora emisji obligacji (agent emisji, agent płatniczy, depozytariusz, dealer),
- Ustalenie treści dokumentów finansowania (umowy programu, warunków emisji obligacji, umowy wsparcia),
- Podjęcie uchwały o emisji obligacji,
- Przygotowanie propozycji nabycia, skierowanie jej do inwestorów, otrzymanie deklaracji nabycia i przydział obligacji.

Pożyczki z WFOŚiGW i NFOŚiGW

O pożyczkę ze środków Funduszu mogą ubiegać się podmioty realizujące przedsięwzięcia i zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej – a więc zarówno Gmina jak i spółka komunalna, której Gmina powierzyła zadania w tym zakresie.

Pożyczka może wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych projektu, a część jej wysokości może podlegać umorzeniu.

Wykorzystanie spółek komunalnych do finansowania inwestycji

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (dalej: uosg) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do tworzenia i prowadzenia spółek komunalnych dedykowanych do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Do zadań własnych gminy należą między innymi prace w zakresie: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, gospodarki mieszkaniowej, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń

sanitarnych, edukacji publicznej, cmentarzy gminnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Istotą zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Gospodarka komunalna obejmuje przede wszystkim zadania o charakterze użyteczności publicznej, a więc wykonywane w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w sposób bieżący i nieprzerwany. Usługi o charakterze użyteczności publicznej mają za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby gminnej wspólnoty. Niezaspokojenie określonych potrzeb należy więc potraktować jako uzasadnienie do utworzenia przez gminę spółki prawa handlowego lub przystąpienia do niej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne oraz spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne; dwie ostatnie tworzy się na podstawie art. 14 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym – Dz.U. z 2020 r., poz. 711 z późn. zm.; dalej: upp).

W Polsce wykształciła się szeroko rozpowszechniona praktyka w zakresie realizacji zadań JST poprzez spółki komunalne.

W zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej gmina może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne:

- wykonywać zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej),
- wykonywać zadania za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim wypadku czyni to na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Gmina może przekazać realizację zadań własnych spółce komunalnej w trybie powierzenia zadań własnych bez przetargu. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest umowa powierzenia lub sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji usług publicznych przez spółkę komunalną, pomiędzy władzami gminy oraz spółką zawierana jest umowa wykonawcza (umowy o świadczenie usług publicznych). Umowa o świadczenie usług publicznych stanowi zobowiązanie podmiotu publicznego (gminy) i podmiotu, któremu powierzono zadanie własne gminy do odpowiedniego wykonywania tej usługi i

jeśli to konieczne, uzyskiwania w uzasadnionych przypadkach dopłat do tej usługi ze środków publicznych określanych terminem rekompensaty.

Spółka komunalna jest osobnym podmiotem prawnym i jej zadłużenie (co do zasady) jest rozdzielne z zadłużeniem gminy, tak więc zobowiązania spółki co do zasady nie powinny obciążać wskaźników zadłużenia gminy. W celu zapewnienia optymalnych warunków finansowania dla spółki komunalnej konieczne jest zarówno wyposażenie spółki w odpowiedni kapitał własny (zazwyczaj poprzez wniesienie majątku gminy do spółki) jak również zawarcie pomiędzy spółką a gminą umowy powierzenia zadania własnego lub umowy wykonawczej zapewniającej adekwatny do ponoszonych kosztów poziom rozliczeń. Umowa ta kształtuje strumień finansowy zasilający spółkę i stanowi podstawę spłaty jej zobowiązań.

W wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2019 r. zwiększyło się ryzyko uznania przez Regionalną Izbę Obrachunkową, iż niektóre rodzaje strumieni finansowych należnych spółce z gminy stanowią de facto zabezpieczenie finansowania dłużnego spółki komunalnej i uznawane będą jako ekwiwalent poręczenia lub gwarancji, tym samym wpływając na wysokość długu gminy oraz jej wskaźniki zadłużeniowe.

Spółka komunalna jako podmiot zależny od gminy jest w stanie partycypować w większości programów dofinansowania ze środków Unii Europejskiej na tych samych zasadach co gmina.

Partnerstwo Publiczno - Prywatne

Partnerstwo Publiczno - Prywatne (dalej: PPP) – jest to współpraca między sektorem publicznym i prywatnym, która ma na celu realizację zadań o charakterze publicznym.

Partnerstwo publiczno-privatne (w sensie wąskim) to współpraca realizowana na podstawie umowy zawartej w trybie konkurencyjnym (tryb stosowny dla udzielenia zamówienia publicznego lub wyboru koncesjonariusza) dotycząca realizacji zadania publicznego, w ramach której podmiot publiczny i partner prywatny dzielą się zadaniami i związanymi z ich realizacją ryzykami, w taki sposób, aby przedsięwzięcie, które wspólnie realizują było zrealizowane jak najefektywniej przy uwzględnieniu całego cyklu życia jego realizacji.

Celem PPP jest świadczenie określonej usługi publicznej przez partnera prywatnego w oparciu o infrastrukturę publiczną za wynagrodzeniem. Przedsięwzięcie PPP to zwykle budowa lub remont infrastruktury publicznej połączone z jej utrzymaniem i/lub zarządzaniem. Realizacja inwestycji w formule PPP może nieść korzyści dla instytucji publicznych, a przede wszystkim możliwość optymalizacji wydatkowania środków budżetowych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego

w inwestycje publiczne oraz możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia profesjonalnego partnera prywatnego.

2. Obsługa długu w świetle przepisów ufp i innych ustaw

Organ stanowiący JST (poza programem postępowania naprawczego) nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje przekroczenie wskaźnika maksymalnej dopuszczalnej spłaty opisanego w art. 243 ufp.

Zdolność kredytowa w danym roku jest wyliczana jako średnia arytmetyczna wskaźników jednorocznych z siedmiu poprzednich lat. Wskaźnik jednoroczny stanowi stosunek sumy nadwyżki bieżącej powiększonej o wydatki na obsługę zadłużenia i sprzedaży majątku do dochodów bieżących za dany rok, pomniejszonych o dotacje bieżące. Dodatkowo nadwyżki bieżące w liczniku tego ułamka są korygowane odpowiednio o dochody i wydatki z tytułu dotacji bieżących UE. Dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie będą miały żadnego wpływu na zdolność kredytową.

Ustalana relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu zatem indywidualny wskaźnik zadłużenia dla Gminy Izabelin wyglądać będzie następująco:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \sum_{i=1}^7 \frac{Dbei - Wbei + Sm *}{Dbi}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

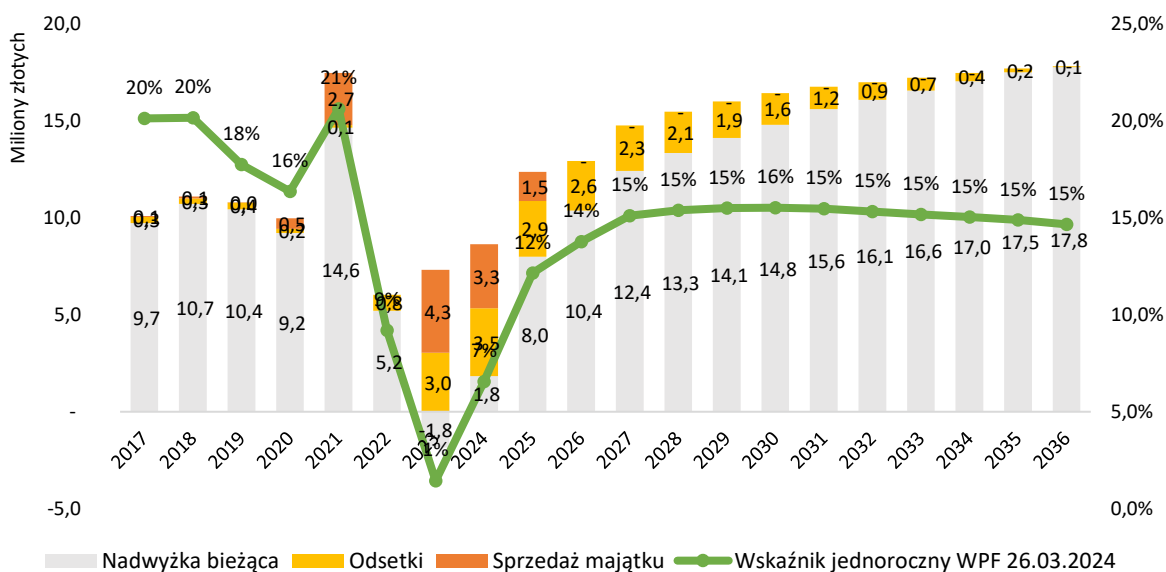
- *R* - planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- *O* - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- *Db* - planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- *Dbei* - dochody bieżące w roku poprzedzającym o *i*-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,

- *Dbi* - dochody bieżące w roku poprzedzającym o *i*-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- *Wbei* - wydatki bieżące w roku poprzedzającym o *i*-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,
- *Sm** – sprzedaż mienia. Dotyczy lat 2024 – 2025. Dopuszczalny limit spłaty długu liczony od 2026 r. nie uwzględnia sprzedaży mienia.

3. Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) Gminy Izabelin z dnia 26.03.2024 r.

Obowiązujący w Gminie Izabelin WPF obejmuje okres od 2024 do 2036 roku.

Wykres 18. Prognoza nadwyżek bieżących i wskaźnika jednorocznego w WPF Izabelina na lata 2024 – 2036



źródło: opracowanie własne

Na powyższym wykresie przedstawiony został rozkład wskaźnika jednorocznego (poz. 8.2 w WPF), a także wartości nadwyżek operacyjnych (definiowane jako nadwyżka bieżąca powiększona o odsetki) i sprzedaży majątku, które go tworzą.

Wskaźnik jednoroczny oznaczony kolorem zielonym pochodzi z WPF z dnia 26.03.2024 r. na lata 2024 - 2036. Zgodnie z powyższym wykresem wskaźniki jednoroczne w latach 2017 - 2021 zawierają się w przedziale od 16% do 20,%. W latach 2022 – 2023 wartość wskaźników jednorocznych istotnie spada i wynosi między 1% a 9%. W 2024 roku planowany wskaźnik jednoroczny wynosi 6,6%, co wynika

przede wszystkim z ostrożnego planu w zakresie nadwyżki bieżącej. W prognozie od 2025 roku, względem poprzednich lat, planowana jest stosunkowo wysoka nadwyżka bieżąca. Prognoza nadwyżki bieżącej od 2025 roku wynosi między 8,0 a 17,8 mln zł, co wydaje się wartością wysoką, ale akceptowalną biorąc pod uwagę historyczne wykonania i inflację.

W aktualnej WPF, począwszy od 2025 roku przyjęto istotnie wyższe nadwyżki bieżące od uzyskiwanych w poprzednich latach, co znajduje odzwierciedlenie w podwyższonej zdolności kredytowej Gminy. Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą, która nie sprzyja samorządom, tj. wysoki poziom inflacji, wzrost kosztów pracy, wzrost kosztów obsługi długu, dokonano rewizji aktualnej WPF. Założenia eksperckiej, bardziej konserwatywnej rewizji zostały przedstawione w kolejnym podrozdziale.

4. Weryfikacja wieloletniej prognozy finansowej Gminy Izabelin

W celu oszacowania faktycznej zdolności kredytowej Gminy przyjęto następujące założenia dot. dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów w latach prognozy:

Dochody bieżące – od 2025 roku prognoza dochodów bieżących opiera się na założeniu corocznego wzrostu z tytułu ich waloryzacji. Kierując się zasadą ostrożności w prognozowaniu dochodów przyjęto, że dochody bieżące będą wzrastać jedynie o wielkość inflacji w kategoriach: podatków i opłat, dochodów z subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. W prognozach dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych przyjęto, że wzrost będzie wyznaczony przez uwzględnienie wskaźnika PKB realnego oraz inflacji.

Wartości wskaźników inflacji i PKB realnego od 2025 r. zostały zaczerpnięte z dokumentu „*Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2023 r.*”

Dochody majątkowe – bez zmian w stosunku do WPF przyjętej przez Gminę.

Dochody ze sprzedaży majątku – bez zmian w stosunku do przyjętej WPF. Przyjęte przez Gminę wartości kształtują się na poziomie zbliżonym do historycznych z lat poprzednich.

Wydatki bieżące – prognoza od 2025 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące możliwych do wypracowania nadwyżek operacyjnych przez Gminę. W 2025 roku wydatki te przyjęto na podobnym poziomie co plan na 2024 rok, w 2026 roku prognoza wydatków bieżących (bez kosztów obsługi długu) jest oparta o wskaźnik inflacji. Od 2027 r. wydatki bieżące zaprognozowano w tempie wzrostu dochodów bieżących. Pozwoli to Gminie utrzymać

wielkość nadwyżki operacyjnej na stałym poziomie, a przy sukcesywnej spłacie długu wpłynie na niewielki wzrost udziału nadwyżki bieżącej w dochodach bieżących, powodowany stopniowo obniżającymi się kosztami obsługi długu.

Koszty obsługi długu zostały wyliczone na podstawie charakterystyki posiadanych i planowanych zobowiązań oraz harmonogramów ich spłaty. Koszty odsetkowe nie wpływają na poziom nadwyżki operacyjnej lecz mają wpływ na dopuszczalny limit obsługi długu.

W celu wyliczenia odsetek wykorzystano faktyczne wartości marży każdego zobowiązania oraz odpowiednie dla nich stawki bazowe WIBOR. Przyjęto, że stawki bazowe WIBOR wyniosą: 5,0% w 2025 roku, 4,0% w 2026 roku, 3,0% w 2027 roku oraz 2,0% w pozostałych latach prognozy.

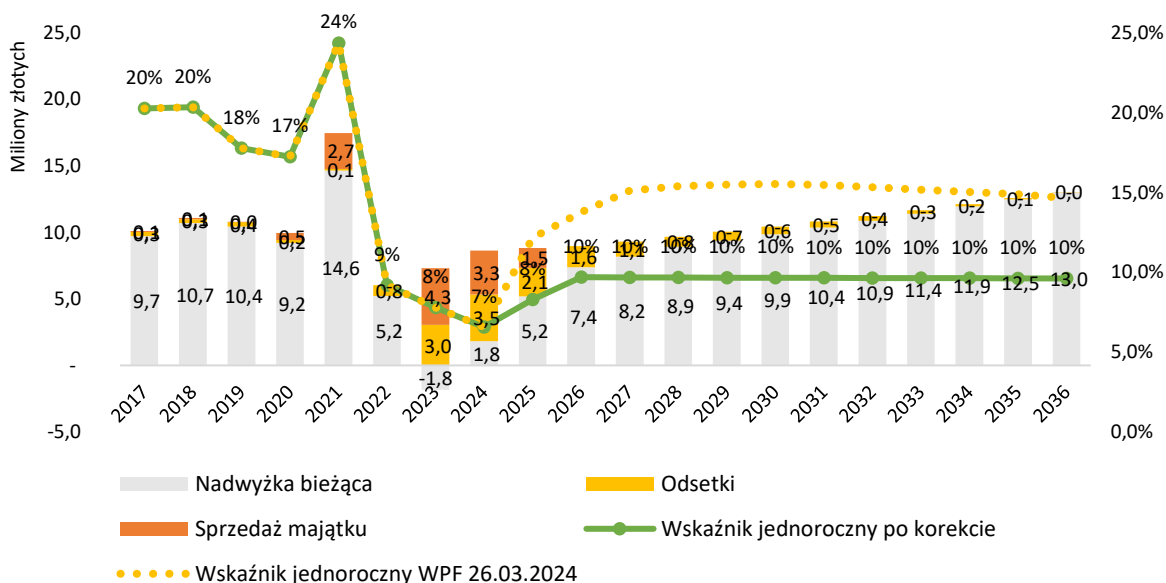
Wydatki majątkowe – w latach prognozy ustalono je na maksymalnym możliwym poziomie bez dodatkowego finansowania zewnętrznego.

Przychody – w celu oszacowania faktycznej zdolności do obsługi długu zrewidowana WPF uwzględniła przychody zaciągnięte do dnia 31.12.2023 r. Nie uwzględniono przychodu z tytułu kredytu lub obligacji na kwotę 11,5 mln zł w 2024 roku.

Rozchody – uwzględniono rozchody z tytułu zobowiązań już zaciągniętych. Harmonogramy spłaty istniejących zobowiązań przewidują spłatę tego długu do końca 2036 roku.

Poniższy wykres przedstawia rozkład wskaźnika jednorocznego oraz wielkości nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku oraz wydatków z tytułu obsługi zadłużenia po rewizji.

Wykres 19. Prognoza nadwyżek bieżących i wskaźnika jednorocznego po rewizji



źródło: opracowanie własne

Wskaźnik jednoroczny po rewizji WPF, oznaczony kolorem zielonym, bazuje na eksperckiej prognozie dochodów i wydatków bieżących, przygotowanej przez Aesco Group, sporządzonej z wykorzystaniem wskaźników makroekonomicznych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Bazowa prognoza wskaźników jednorocznych istotnie odbiega od prognozy Aesco.

Zgodnie ze zrewidowaną WPF, prognoza nadwyżki bieżącej od 2025 roku jest zbliżona do wykonań tej nadwyżki z lat ubiegłych. Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku cechują się pewną zmiennością, a wynik bieżący jest kwestią bardziej stałą, to właśnie wysokość nadwyżek operacyjnych skorygowanych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Gminy.

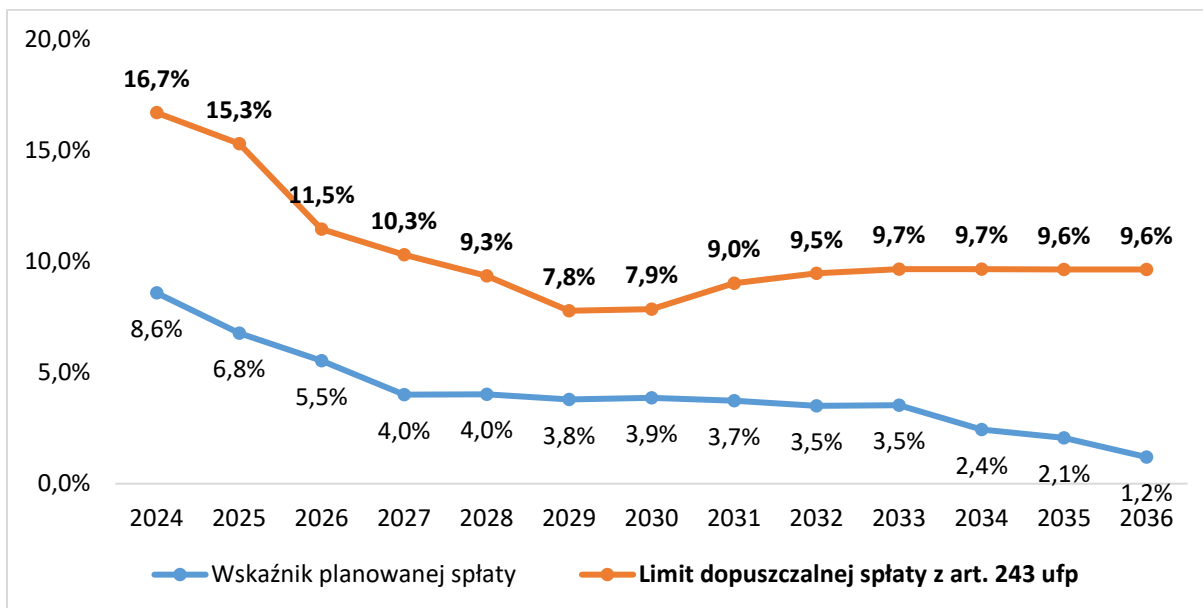
Nadwyżka bieżąca powiększona o dochód majątkowy generuje środki finansowe, którymi dysponuje JST po poniesieniu kosztów bieżącej działalności. Środki z nadwyżki powinny zostać przeznaczone w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może zostać wydana na inwestycje majątkowe.

Środki z nadwyżki mogą być niewystarczające do realizacji planowanych inwestycji. Zależy to przede wszystkim od wielkości dochodów własnych generowanych przez JST oraz od poziomu i części zadłużenia, którą należy spłacić w danym roku budżetowym. Nie mniejsze znaczenie ma skala planów inwestycyjnych.

5. Wskaźnik obsługi długu po rewizji

Poniższy wykres ilustruje zrewidowane wielkości wskaźników dopuszczalnej i planowanej obsługi długu Gminy w ujęciu procentowym. Serie wykresu odpowiadają pozycjom [8.1] i [8.3.1] w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Dzięki niskiemu poziomowi zadłużenia Jednostki oraz odpowiedniemu rozłożeniu spłat, margines bezpieczeństwa, definiowany jako różnica między prawą, a lewą stroną wzoru z art. 243 ufp jest w naszej ocenie na **bardzo wysokim** poziomie. Rekomendowana wielkość marginesu bezpieczeństwa wynosi 2 punkty procentowe. W przypadku Gminy Izabelin minimalna wartość marginesu wynosi w przybliżeniu 4,0 p.p. (2029 rok).

Wykres 20. Planowana i dopuszczalna spłata długu w ujęciu procentowym po rewizji

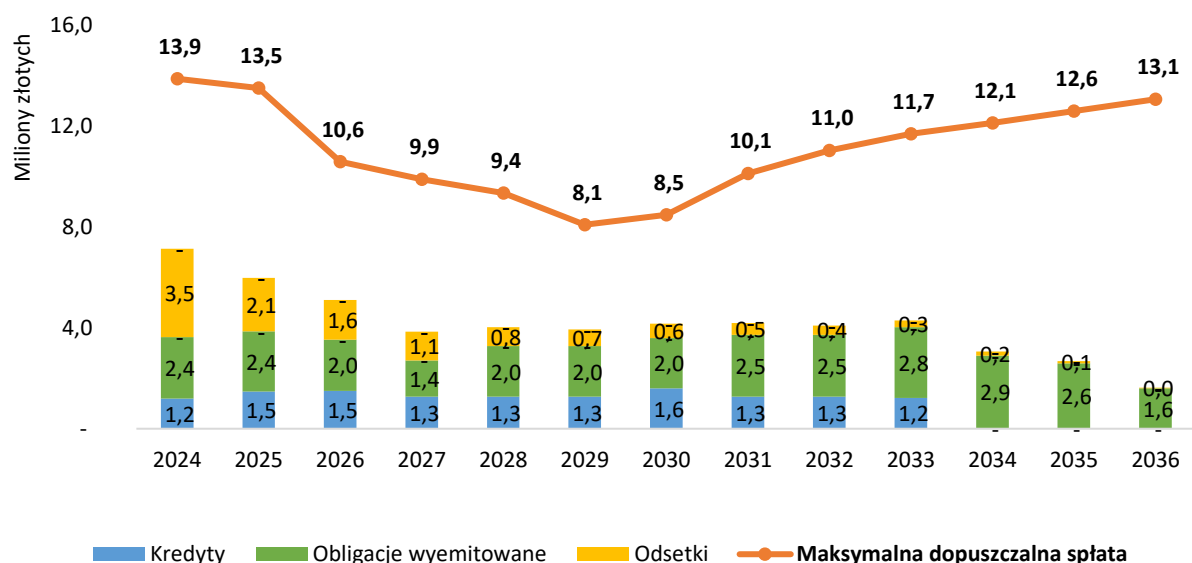


źródło: opracowanie własne

Zdolność obsługi długu w rozumieniu art. 243 ufp prezentowana jest wartościami wskaźnika maksymalnej dopuszczalnej spłaty. Wskaźnik ten jest wprost zależny od prognoz wartości wskaźnika jednorocznego. Zweryfikowana prognoza dochodów i wydatków bieżących powoduje, że w przypadku Jednostki maksymalna dopuszczalna spłata oscyluje w latach 2024 - 2036 w przedziale 7,8% - 16,7%. Jednocześnie planowana obsługa zadłużenia nie przekracza 8,6% dochodów bieżących pomniejszonych o środki celowe, co **gwarantuje gminie wysoki poziom bezpieczeństwa**.

Poniższy wykres prezentuje nominalną strukturę obsługi zadłużenia w rozbiciu na kategorie zobowiązań oraz ograniczenie wynikające z art. 243 ufp. Na istniejące zadłużenie Gminy składają się obligacje oraz kredyty pozyskiwane w latach ubiegłych. Spłata tego zadłużenia jest rozłożona w latach 2024 – 2036.

Wykres 21. Planowana i dopuszczalna spłata długu w ujęciu nominalnym w WPF po rewizji



źródło: opracowanie własne

Najmniejszy margines bezpieczeństwa wynosi 4,0 p.p. w 2029 roku, co odpowiada nominalnie 4,2 mln zł. Margines tej wielkości stanowi obiektywnie **wysokie zabezpieczenie** przed ryzykiem wzrostu stóp procentowych i wynikających z tego wzrostów kosztów obsługi długu. Ponadto umożliwia pozyskanie finansowania dłużnego i **daje duże szanse realizacji śmiałych planów inwestycyjnych**.

6. Finansowanie inwestycji Gminy

Analiza obecnej sytuacji Gminy wykazała wysoką zdolność obsługi zadłużenia i wysoką zdolność do zaciągania nowych zobowiązań na realizację inwestycji. **Umiarkowany poziom zadłużenia Gminy i odpowiednio rozłożona w czasie spłata istniejącego długu** powoduje, że w chwili obecnej **nie widzimy zasadności dokonywania istotnych optymalizacji w zakresie harmonogramu spłaty zadłużenia**.

W aktualnej WPF na 2024 rok ujęto wydatki na zadania wieloletnie zgodnie z poniższą tabelą:

Tabela 6. Wydatki majątkowe zaplanowane w WPF z dnia 26.03.2024 w latach 2024 - 2029

WPF	Nazwa	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2.2	Wydatki majątkowe, w tym:	42.319.636	13.383.730	9.828.168	9.195.038	9.054.213	9.828.809
10.1.2	wydatki majątkowe objęte limitem art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy (majątkowe)	39.726.875	13.383.730	8.284.500	-	-	-

źródło: opracowanie własne na podstawie WPF z dnia 26.03.2024 r.

Jak wynika z tabeli, wydatki majątkowe zaplanowane w wykazie przedsięwzięć wieloletnich, w latach 2024 – 2029 łącznie niemal 61,4 mln zł. W celu sfinansowania wysokich wydatków majątkowych

w 2024 r. Gmina zaplanowała na ten cel m.in. przychód zwrotny z tytułu kredytu lub obligacji na kwotę 11,5 mln zł. Wydatki majątkowe w następnych latach wynoszą istotnie mniej (między 9,0 a 13,4 mln zł) stąd Gmina powinna być w stanie zrealizować je z własnych środków – bez konieczności posiłkowania się nowym zobowiązaniem dłużnym.

Na moment sporządzenia niniejszego opracowania Gmina nie posiada szerokiego planu inwestycyjnego na kolejne lata. Natomiast należy spodziewać się, iż w kolejnych latach plan ten z pewnością ulegnie zmianie, np. w 2025 roku WPF uwzględni tylko zadania wieloletnie (kwota w wierszu 10.1.2 jest równa kwocie w wierszu 2.2) , podczas gdy przy tworzeniu budżetu na 2025 r. pojawiają się zadania jednoroczne oraz nowe zadania wieloletnie.

7. Maksymalna zdolność finansowania inwestycji finansowaniem dłużnym

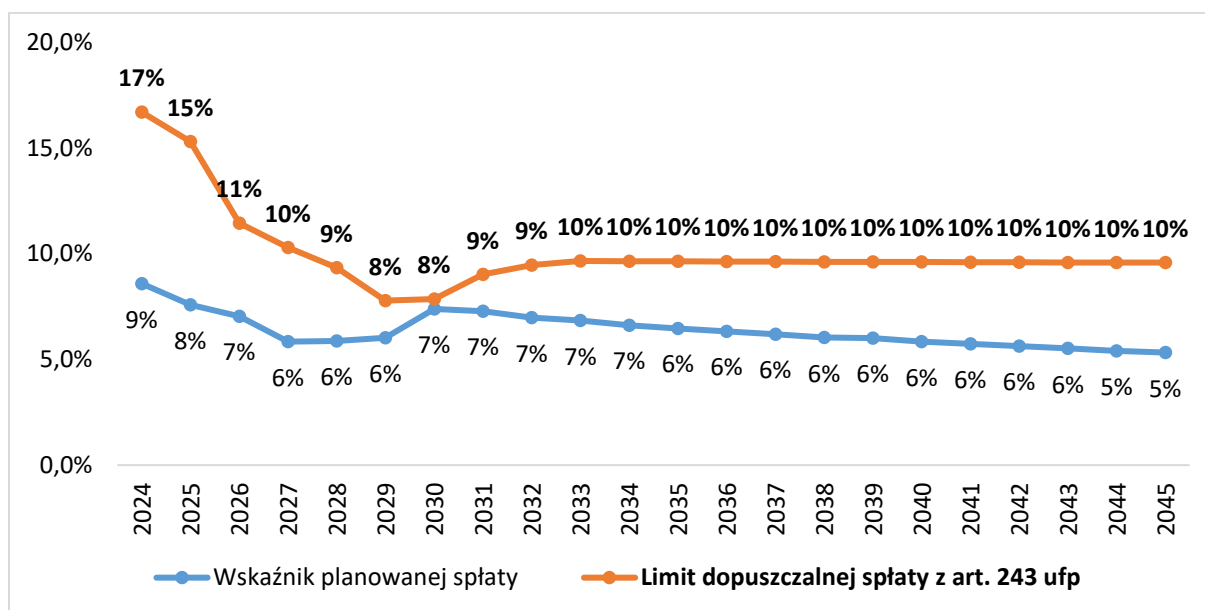
Poniżej przedstawiono wariant pozyskania **maksymalnej, bezpiecznej kwoty nowego finansowania** zwrotnego w latach 2024 – 2029 dla Gminy Izabelin. Pozyskanie nowego finansowania planuje się w formie emisji obligacji komunalnych, ponieważ będzie można zastosować karencję w spłacie kapitału i rozpocząć wykup obligacji np. od 2030 roku, dzięki czemu Gmina w najbliższych latach będzie mogła przeznaczyć całość pozyskiwanych środków na inwestycje, zamiast na spłatę zobowiązań.

Przy uwzględnieniu założeń WPF po rewizji i uwarunkowań dla rynku bankowego dot. emisji obligacji komunalnych przyjęto pozyskanie finansowania wg poniższej struktury:

- a) w 2024 r. 11,5 mln zł (zgodnie z aktualnym planem),
- b) w 2025 r. 15,0 mln zł,
- c) w 2026 r. 15,0 mln zł,
- d) w 2027 r. 15,0 mln zł,
- e) w 2028 r. 15,0 mln zł,
- f) w 2029 r. 15,0 mln zł,

Kwota przychodów zwrotnych będzie zatem wyższa o 75,0 mln zł niż zakłada aktualna WPF. Wykup obligacji zaplanowano w latach 2030 – 2045. Poniżej przedstawiona jest analiza zdolności obsługi zadłużenia po emisji obligacji przez Izabelin na **łącną kwotę 86,5 mln zł**. Na pierwszym wykresie pokazano wskaźnik obsługi zadłużenia opisane w art. 243 ufp w ujęciu procentowym.

Wykres 22. Wskaźnik z art. 243 ufp na lata 2024 – 2045 w ujęciu procentowym po emisji obligacji

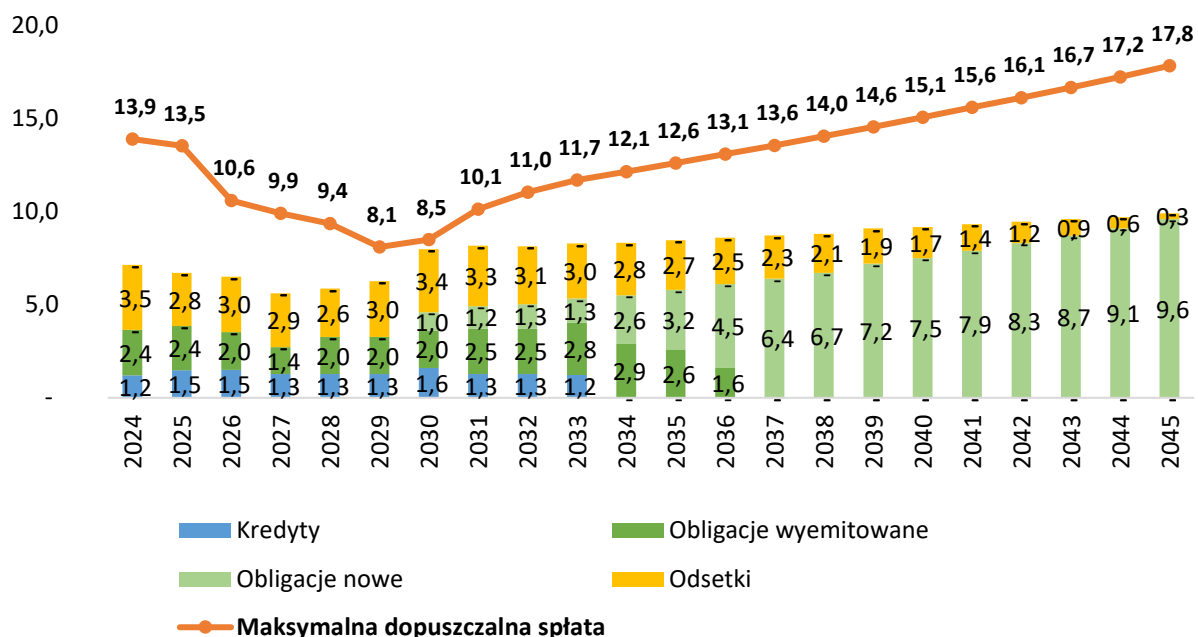


źródło: opracowanie własne

W przypadku finansowania inwestycji realizowanych przez Gminę, po emisji obligacji na kwotę 86,5 mln zł relacja wymagana przez art. 243 jest spełniona w całym badanym okresie. Minimalny margines bezpieczeństwa między planowaną a dopuszczalną obsługą zadłużenia zmalał z pierwotnych 5,9 p.p. do 1,0 p.p.

Kolejny wykres przedstawia strukturę obsługi zadłużenia w wartościach nominalnych. Widoczny jest znaczny wzrost odsetek wraz z nowym zadłużeniem.

Wykres 23. Wskaźnik z art. 243 ufp na lata 2024 – 2045 w ujęciu nominalnym po emisji obligacji



źródło: opracowanie własne

Emisja obligacji o wartości 86,5 mln zł dla Gminy Izabelin stanowiłaby istotne obciążenie, natomiast uwzględniając wysoką zdolność obsługi zadłużenia Jednostki, byłaby możliwa do przeprowadzenia. Dzięki elastyczności obligacji możliwe jest ułożenie terminów wykupu w latach, kiedy Gmina zrealizuje już swój program inwestycyjny. Wykup obligacji zaplanowano zatem w latach 2030 – 2045. W takim przypadku najwyższy wskaźnik poziomu zadłużenia wyniesie 99,2% (na koniec 2029 r.).

W zrewidowanej WPF po uwzględnieniu emisji obligacji na kwotę 86,5 mln zł wydatki majątkowe wyniosłyby zgodnie z poniższą tabelą:

Tabela 7. Wydatki majątkowe zaplanowane w zrewidowanej WPF po emisji obligacji

WPF	Nazwa	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2.2	Wydatki majątkowe, w tym:	42.319.636	25.379.500	20.951.162	18.685.300	18.803.400	18.780.000
10.1.2	wydatki majątkowe objęte limitem art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy (majątkowe)	39.726.875	13.383.730	8.284.500	-	-	-

źródło: opracowanie własne na podstawie zrewidowanej WPF

Dzięki rewizji WPF oraz emisji obligacji na kwotę 86,5 mln zł Izabelin będzie w stanie zrealizować inwestycje na łączną kwotę niemal 145,0 mln zł w latach 2025 - 2029. W tym miejscu trzeba podkreślić, że faktyczna wartość przychodów jakie Izabelin będzie musiała pozyskać w celu zrealizowania

inwestycji będzie zależęć od realizowanych w praktyce nadwyżek bieżących i skuteczności w pozyskiwaniu środków bezzwrotnych. W przypadku gdy nadwyżki bieżące lub dotacje inwestycyjne będą istotnie różnić się od ich wartości przyjętych w niniejszej analizie, kwota potrzebnych przychodów zwrotnych może okazać się mniejsza lub większa.

V. Podsumowanie

W latach 2018 – 2024 Gmina Izabelin zmierzyła się z szeregiem wyzwań, między innymi: Zmiany w systemie podatkowym, pandemia COVID-19, przyjęcie uchodźców z Ukrainy, kryzysy energetyczne oraz rosnąca inflacja – to tylko niektóre z czynników, które rysują krajobraz minionych lat. Jednakże mimo tych wydarzeń, jednostka prezentowała stabilne wyniki finansowe. Odpowiednie zarządzanie publicznymi środkami przyczyniły się do rozwoju infrastruktury i poprawy jakości życia mieszkańców.

Gmina w sposób przemyślany i zgodny z potrzebami wspólnoty lokalnej realizowała projekty, takie jak rozbudowa szkół, poprawa infrastruktury drogowej czy rozwój obszarów rekreacyjnych.

Prognozy finansowe na nadchodzące lata wykazują na możliwość dalszego finansowanie inwestycji, w tym z wykorzystaniem finansowania dłużnego, tj. obligacji komunalnych, kredytów i pożyczek.

Gmina Izabelin ma solidne podstawy i możliwości do dalszego planowania rozwoju, z dotychczasowym podejściem do zarządzania długiem i finansowaniem projektów mających na celu poprawę jakości życia lokalnej społeczności. Jednocześnie w nadchodzącej kadencji należy zwrócić uwagę na dalsze działania w kierunku spowolnienia utraty liczby mieszkańców, w tym tych najmłodszych – jest to problem, z którym mierzy się większość gmin w Polsce.

VI. Spis wykresów

WYKRES 1. DOCHODY I WYDATKI BIEŻĄCE [W MLN ZŁ]	6
WYKRES 2. DOCHODY BIEŻĄCE I MAJĄTKOWE [MLN ZŁ]	8
WYKRES 3. STRUKTURA DOCHODÓW BIEŻĄCYCH [W MLN ZŁ]	9
WYKRES 4. STRUKTURA DOCHODÓW BIEŻĄCYCH GMINY IZABELIN ORAZ UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH W DOCHODACH BIEŻĄCYCH [MLN ZŁ I PROC.]	10
WYKRES 5. UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH W DOCHODACH BIEŻĄCYCH W ANALIZOWANYCH LATACH NA TLE GRUPY PORÓWNAWCZEJ	11
WYKRES 6. ŚREDNIA WARTOŚĆ DOCHODÓW WŁASNYCH NA MIESZKAŃCA W LATACH 2018–2023 W GRUPIE PORÓWNAWCZEJ [ZŁ].....	12
WYKRES 7. STRUKTURA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH 2023 R. [W MLN ZŁ]	13
WYKRES 8. LICZBA UCZNIÓW SP I GIMNAZJUM PROWADZONYCH PRZEZ GMINĘ IZABELIN W DANYM ROKU SZKOLNYM NA DZIEŃ 30.09.	14
WYKRES 9. BIEŻĄCE DOCHODY I WYDATKI NA OŚWIATĘ (W MLN ZŁ).	15
WYKRES 10. ZAANGAŻOWANIE ŚRODKÓW WŁASNYCH W FUNKCJONOWANIE CAŁEJ OŚWIATY I OPIEKI WYCHOWAWCZEJ (W MLN ZŁ).....	16
WYKRES 11. WYDATKI MAJĄTKOWE W LATACH 2018 – 2024 [MLN ZŁ]	18
WYKRES 12. WYNIK BUDŻETU OGÓŁEM W LATACH 2018-2023 ORAZ PLAN NA 2024 ROK [W MLN ZŁ]	19
WYKRES 13. NADWYŻKA BIEŻĄCA Z LAT UBIEGŁYCH, WOLNE ŚRODKI ORAZ NADWYŻKA BIEŻĄCA W LATACH 2018 – 2023 ORAZ PLANOWANA W 2024 ROKU.....	20
WYKRES 14. NADWYŻKA OPERACYJNA W LATACH 2018 – 2024 W GMINIE IZABELIN.....	21
WYKRES 15. ŚREDNI WYNIK OPERACYJNY W LATACH 2018 - 2023 NA TLE GRUPY PORÓWNAWCZEJ.....	21
WYKRES 16. UDZIAŁ PROCENTOWY ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA INWESTYCJI NA TLE GRUPY PORÓWNAWCZEJ	23
WYKRES 17. ŹRÓDŁA WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH GMINY IZABELIN W LATACH 2018 - 2023	28
WYKRES 18. PROGNOZA NADWYŻEK BIEŻĄCYCH I WSKAŹNIKA JEDNOROCZNEGO W WPF IZABELINA NA LATA 2024 – 203635	
WYKRES 19. PROGNOZA NADWYŻEK BIEŻĄCYCH I WSKAŹNIKA JEDNOROCZNEGO PO REWIZJI	37
WYKRES 20. PLANOWANA I DOPUSZCZALNA SPŁATA DŁUGU W UJĘCIU PROCENTOWYM PO REWIZJI	39
WYKRES 21. PLANOWANA I DOPUSZCZALNA SPŁATA DŁUGU W UJĘCIU NOMINALNYM W WPF PO REWIZJI	40
WYKRES 22. WSKAŹNIK Z ART. 243 UFP NA LATA 2024 – 2045 W UJĘCIU PROCENTOWYM PO EMISJI OBLIGACJI	42
WYKRES 23. WSKAŹNIK Z ART. 243 UFP NA LATA 2024 – 2045 W UJĘCIU NOMINALNYM PO EMISJI OBLIGACJI	43

VII. Spis tabel

TABELA 1. WYBRANE DANE BUDŻETU GMINY IZABELIN [W MLN ZŁ]	6
TABELA 2. DYNAMIKA WZROSTU DOCHODÓW BIEŻĄCYCH W LATACH 2019 - 2024	9
TABELA 3. ZADŁUŻENIE Z TYTUŁU PRODUKTÓW KREDYTOWYCH NA DZIEŃ 31.12.2023	24
TABELA 4. TABELA WYBRANYCH WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH W LATACH 2019 - 2024.....	25
TABELA 5. TABELA CELI I WARTOŚCI INWESTYCJI W LATACH 2018 – 2024.....	27
TABELA 6. WYDATKI MAJĄTKOWE ZAPLANOWANE W WPF Z DNIA 26.03.2024 W LATACH 2024 - 2029	40
TABELA 7. WYDATKI MAJĄTKOWE ZAPLANOWANE W ZREWIDOWANEJ WPF PO EMISJI OBLIGACJI	43